



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Orientación de Administración y Planeamiento Público

TESINA

Órganos de Control: Análisis sobre el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación y su vinculación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

Alumno/a: Isidori, Virginia

Director/a: Spilere, Mauricio

INDICE

ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS	6
HIPÓTESIS DE TRABAJO	6
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	6
ABORDAJE METODOLOGICO	11
BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS DE CONTROL EXTERNO	12
<i>Período Colonial</i>	12
<i>Período 1810-1870</i>	13
<i>Período 1870-1946</i>	14
<i>Período 1947-1956</i>	15
<i>Período 1957-1992</i>	15
<i>Desde 1993 Hasta La Actualidad</i>	16
<i>Poder Constituyente de 1994</i>	18
CONTROLES Y CONTRAPESOS	19
<i>Control Parlamentario</i>	22
<i>Las Funciones Del Parlamento</i>	24
<i>Órganos De Control</i>	25
QUE ES LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN	26
<i>Normas Que Diseñan Y Regulan A La Auditoría General De La Nación Y Su Vinculación Con La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora De Cuentas</i>	26

<i>Conformación Del Colegio De Auditores</i> -----	33
<i>La Auditoría General De La Nación Puertas Adentro: Análisis De La Estructura</i> -----	35
<i>Sistema De Roles</i> -----	35
<i>Sistema De Planeamiento</i> -----	37
<i>Estructura Y Descripción De La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora De Cuentas</i> -----	38
<i>ANÁLISIS DE LA LEY 24.156 "ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL"</i> -----	38
<i>PEDIDOS DE INFORME AL PODER EJECUTIVO ¿ÚNICA FUNCIÓN DE LOS INFORMES DE LA AUDITORÍA PARA EL CONGRESO?</i> -----	45
<i>EL REGLAMENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS Y LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN</i> -----	47
<i>REFLEXIONES FINALES</i> -----	50
<i>Posición De La Auditoría General De La Nación Ante El Estado</i> -----	50
<i>Posición De La Auditoría General De La Nación En El Parlamento</i> -----	50
<i>La Cuestión De La Integración Del Colegio De Auditores</i> -----	51
<i>La Función De Los Informes De Auditoría Para El Congreso</i> -----	53
<i>Recomendaciones Para El Control Legislativo</i> -----	53
<i>El Juicio Político: ¿Recurso Imposible O Último Recurso?</i> -----	54
<i>Informar a La Sociedad o El Control Vertical</i> -----	54
<i>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</i> -----	56

«En el derroche irresponsable y sin contralor, se ha disipado la riqueza del país con la cual estaríamos en condiciones de abordar con éxito la ejecución de las obras públicas que la civilización impone. Gravita sobre el país, comprometiendo su presente, el peso de una deuda enorme, de inversión, casi desconocida, que pasará a las generaciones futuras como herencia de una época de desorden y de corrupción administrativa.

El presupuesto es ley de expoliación para el contribuyente, de aniquilamiento para la industria, de traba para el comercio y de despilfarro para el gobierno. El pueblo ignora el destino real de las sumas arrancadas a su riqueza, en la forma de impuestos exorbitantes, porque el Congreso no cumple el deber de examinar las cuentas de la Administración para hacer efectivas las responsabilidades emergentes de los gastos ilegales y de la malversación de los dineros públicos.»¹

Hipólito Irigoyen. Argentina 1905.

¹ **Hipólito Irigoyen** (Buenos Aires, 12 de julio de 1852 - † 3 de Julio de 1933). Dos veces presidente (1916-1922 y 1928-1930) y figura relevante de la Unión Cívica Radical. Fue el primer presidente de la historia argentina en ser elegido por sufragio universal masculino y secreto. Pese a sus declaraciones que encabezan este trabajo, sus relaciones con el Congreso no fueron muy buenas. Ante los pedidos de informe no los constaba o los contestaba por escrito, o enviaba sus observaciones en el mensaje anual.

ABSTRACT

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A razón de esto se realizó un análisis de la Ley 24.156 de “Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional” para de esta forma reconocer los vacíos legales e interpretaciones jurídicas que dan cuenta que aquella vinculación carece de reglas y normas claras que den un marco de actuación para su funcionamiento.

Para esto se tuvo en cuenta los conceptos de Control Parlamentario, entendido éste en una primera instancia como la limitación al poder, necesario en los regímenes republicanos para evitar el poder absoluto; esto se enmarca en la teoría de Controles y Contrapesos, donde los tres poderes se controlan entre sí. La cuestión que se debate y se pone en juego en la investigación son las funciones del Parlamento, haciendo especial hincapié en que “legislar y controlar” son los roles que definen su existencia en los sistemas presidencialistas.

De manera de ir acercándonos a nuestro objeto de estudio, se comenzó a definir a los órganos de control, como lo es la Auditoría General de la Nación, contextualizada en las reformas neoliberales de la década del 90, ya que allí nace en reemplazo al Tribunal de Cuentas. Después de una exhaustiva lectura de la Ley 24.156 y su cotejo con los artículos de la Constitución Nacional, se obtuvo como resultado una serie de preguntas de investigación que dieron sustento a nuestra hipótesis de trabajo; en la misma sostenemos que *“El mecanismo de relación de la Auditoría General de la Nación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, carece de reglas claras y efectivas, como resultado de la coexistencia de dos sistemas normativos inconsistentes en su diseño y de complejas prácticas políticas llevadas a cabo en consecuencia”*. Tal es así que al momento de indagar sobre el proceso de toma de decisiones se pusieron en juego conceptos tales como la autonomía funcional del organismo y la dependencia política que lo vinculan a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas; ya que, como se puede observar en el desarrollo del trabajo, toda la legislación oscila en esta coexistencia incoherente de las normas que dan el marco de acción y funcionamiento a estos dos organismos, estableciendo así una dependencia funcional política y administrativa de la Auditoría General de la Nación para con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

INTRODUCCIÓN

Es aceptado por la teoría política que el sistema republicano es tal a partir de la división, independencia y relación entre los tres poderes del Estado. Así es como fue recogido en toda la literatura clásica y de hecho en nuestra Constitución, que de manera explícita da para la República Argentina la forma de gobierno representativa republicana y federal.

Sin embargo, la Carta Magna no va más allá en cuanto a explicitar otras características del sistema de gobierno y del sistema político. Nos referimos a que no dice de manera directa si se trata de un sistema presidencialista, parlamentario, semi-presidencialista o bien presidencialista atenuado.

Es debido a ello, a estas necesarias ausencias en las constituciones, que muchas condiciones de los sistemas políticos siempre deben ser vistas bajo la mirada de la ciencia política y no exclusivamente desde la perspectiva del derecho constitucional.

Si bien el derecho constitucional es en nuestro país la esfera de discusión, interpretación y debate de los institutos constitucionales, se percibe un breve avance hacia un campo de estudio más específico, como el derecho parlamentario, cuando se trata de abordar los temas que implican directa o indirectamente las relaciones entre los poderes del Estado con centro en el Congreso o Parlamento, y que si bien en la constitución nacional argentina la palabra parlamento no existe, es necesario acudir a ella para explicar parte de la actividad del Congreso.

Pero si quisiéramos enmarcar el análisis en una disciplina con la totalidad de sus objetos de estudio, componentes de los sistemas de gobierno y de la textura del sistema políticos, deberíamos remitirnos al Derecho Político, ciencia en extinción que tal vez deberíamos revivir.

Avanzando en esta breve introducción, consideramos que no se pueden analizar las relaciones entre los institutos constitucionales, sus organismos o poderes sin una buena cuota de ciencia política, y en particular de la Teoría del Estado, pero creemos también que es justo advertir que el análisis que se proponga debe intentar acoplar la mirada jurídica o propia del derecho constitucional con la de la política como ciencia.

El tema que nos toca, sin dudas, pertenece al sistema de *frenos y contrapesos* o bien de *controles y contrapesos*, en particular, el control parlamentario. Y dentro del control parlamentario la relación entre la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

OBJETIVOS

- Analizar la vinculación de la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- Reconocer los vacíos legales y las interpretaciones jurídicas posibles sobre la legislación vigente.
- Reconstruir el encadenamiento normativo que regla el control, como frenos y contrapesos, en nuestro país

HIPÓTESIS DE TRABAJO

El mecanismo de relación de la Auditoría General de la Nación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, carece de reglas claras y efectivas, como resultado de la coexistencia de dos sistemas normativos inconsistentes en su diseño y de complejas prácticas políticas llevadas a cabo en consecuencia.

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La Auditoría General de la Nación fue creada en el marco de la ley 24.156 en reemplazo del Tribunal de Cuentas de la Nación, este es un dato no menor al momento de plantearnos el funcionamiento de la organización y su proceso de toma de decisiones; ya que en su estructura aún se encuentran vivos algunas características procedimientos o pautas que llevaba a cabo el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Hay algunos criterios que pueden ayudar a comprender la necesidad de este cambio.

Con la reforma del Estado y los imperativos del Consenso de Washington, el Estado Nacional fue sometido a gran cantidad de cambios atendiendo a factores de modernización, reestructuración e implementación de nuevas políticas públicas.

En este marco la Ley de Administración Financiera y de Sistemas de Control trajo consigo importantes mejoras y cambios culturales para la organización administrativa del Estado, y por otra parte, cambios producidos por las nuevas políticas en el ámbito de las privatizaciones y concesiones de servicios públicos.

Podemos encajar el análisis de la organización en seis dimensiones:

A. Su integración —como órgano de control externo del sector público nacional— al resto de los sistemas que instituye la ley 24.156.

B. El reemplazo del Tribunal de Cuentas, cuyo principal impacto está dado por la abolición del control concomitante, el control previo y la autorización o aprobación por parte de un actor externo a la administración instrumentado en el sistema de libramiento de pagos y en el control de legalidad de las operaciones.

C. Su integración como parte del sistema de control de las privatizaciones.

D. Su rol de organismo de asistencia técnica al Congreso Nacional. Recién con la reforma del año 94 la Constitución Nacional de la República Argentina incorpora textualmente la atribución de control que tiene el Congreso Nacional en el sistema republicano de gobierno. Esta dimensión, eje u objetivo está signado por la necesaria intervención de la Auditoría General de la Nación en el trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión, y por la dependencia política de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

E. La relación con la opinión pública —aspecto que no está legislado y sobre el que hay escasa reglamentación.

F. La integración del Colegio de Auditores y las características de la designación del Presidente de la Auditoría General de la Nación vinculan dos criterios. Por un lado, el de representación política y por el otro, la intención de apoyar la acción de control en el partido político de oposición con mayor representación en el Congreso.

El cambio del sistema de “control previo”, en el que incluimos el total de la filosofía y criterios que dan forma a las instituciones del tipo tribunales de cuentas, —éste respondía a un modelo donde el juicio de cuentas era la última instancia por la que se debería medir la capacidad de rendición, entonces, más cercano a la moral del administrador que al resultado de las operaciones— por el de “control posterior” en el que caracterizamos el sistema de auditoría posterior más enderezado a la evaluación del rendimiento. En rigor esta ruptura no es del todo exacta ya que los dos sistemas contienen o pueden contener los controles económicos, financieros y de legalidad.

El Tribunal de Cuentas tenía poder de sancionar, estaba involucrado en la gestión no de manera directa sino a través de sus intervenciones. Estas facultades, la de sancionar y la de intervenir no fueron heredadas por la Auditoría General de la Nación.

De hecho, la ley de Administración Financiera incorpora criterios de doctrina como los de Economía, Eficiencia y Eficacia. A estas tres E se le han adicionado los criterios de Efectividad, Ejecutividad y Equidad o Ecuanimidad (Este último criterio enfocado sobre la Equidad puede parecer más de aplicación a la ley de Obra Pública y a la de Inversión Pública, sin embargo la Equidad o Ecuanimidad deriva a los efectos del control de la necesaria objetividad de criterio que debe tener el auditor, que para el caso de un organismo con misión política no debe prevalecer en la opinión)

En síntesis, este objetivo de cambio de sistema en el control externo, por lo menos en esta dimensión se cumple o se cumpliría toda vez que los informes de la Auditoría General de la Nación den cuenta de la medida del cumplimiento de los criterios de las 6 E, asumiendo el necesario control de legalidad que también debe continuar reflejado.

El criterio que parece marcar una constante no resuelta en la conducta organizacional está marcado por la “Efectividad” y esto no es una novedad ya que en definitiva la efectividad nos da una medida de en cuanto sirven los productos para los públicos a los que se dirigen.

En una analogía de género, considerando al Tribunal de Cuentas, como “masculino” su poder de sancionar resulta equiparable a la potencialidad masculina, la Auditoría General de la Nación en tanto “femenina” no posee esta característica, pero la medida de su “efectividad” está dada por la prosperidad de sus frutos, en suma, el efecto real que producen sus informes y recomendaciones sobre el sistema que le toca actuar.

Este punto es relevante ya que induce a una conducta de limitación por parte del los distintos grupos que integran el organismo y marca la ruptura que de génesis está planteada a partir de suponer que los informes técnicos resultan de utilidad para la formación de opinión política.

A esto debemos agregar que la función como controlador de los procesos de privatización y concesión de los servicios públicos la que por ley está establecida como el control del cumplimiento de las cláusulas de los contratos se realiza en mayor proporción por intermedio de auditorías a los entes reguladores. Esta mediatización si bien no demuele el objetivo original puede pensarse como: “controlar cuán bien se controla”.

El objetivo concreto de la intervención en el trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión se cumple por intermedio de un informe de auditoría anual que es remitido a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

La cuenta de inversión es uno de los mecanismos que contempla la Constitución Nacional para materializar la capacidad de rendir cuentas que corresponde al Poder Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, evidentemente, además de la obligación del Jefe de Gabinete de Ministros de presentarse ante el Congreso Nacional mensualmente para explicar acerca de la marcha de los asuntos de gobierno y de la presentación anual de la cuenta de inversión, la Auditoría General de la Nación asiste a la Constitución Nacional por intermedio de la realización de informes de auditoría que no están integrados al trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión, entonces, este compendio de informes es tanto necesario como complementario para la formación de opinión de los legisladores en su evaluación política de la gestión ejecutiva. El objetivo de la formación de opinión política por parte de los legisladores.

Ante la baja efectividad y el extendido tiempo parlamentario, aparece entonces de manera compensatoria y complementaria el objetivo de la formación de opinión pública el

que puede ser considerado desde el párrafo anterior donde la evaluación política del legislador es la que guía la agenda y agregadamente la formación de opinión pública que sucede por la difusión e interpretación de los informes de la Auditoría General de la Nación por el periodismo, el ambiente académico y el público en general.

Por último, hay un triple objetivo de representación, por un lado el de los partidos y por el otro los del sistema político en lo que se refiere a la representación de las provincias por el Senado Nacional y de los ciudadanos por la Cámara de Diputados y finalmente, depositado en la figura del Presidente de la Auditoría General de la Nación como condición necesaria —si fue éste el espíritu del legislador— reforzar la función de control parlamentaria por el partido de oposición.

El Colegio de Auditores se integra de acuerdo a lo establecido en la Ley 24.156, que se transcribe a continuación:

Art. 121. — La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

Art. 122. — Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.

Al nombrarse los primeros auditores generales se determinará , por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

Art. 123. — El séptimo auditor general será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente.

Es el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

Para acercarnos al tema que nos ocupa podemos citar algunos de los artículos que crean y definen a la Auditoría General de la Nación y su relación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

TITULO VII – Del control externo – CAPITULO I

Auditoría General de la Nación

Art. 116.- Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional.

En este artículo, queda absolutamente clara la dependencia de la Auditoría General de la Nación del Congreso Nacional. Pero parecería que el Poder Legislativo por su naturaleza no puede alojar una dependencia sin que quede absolutamente esclarecido el mandato de las autoridades del Congreso sobre la Auditoría General de la Nación.

Se podría inferir que de ello se ocupó la ley pero de manera insuficiente, creando una relación parcial que oscila entre la independencia funcional y la dependencia política. Pero como buscamos quizás interpretaciones armónicas, aparece como una función política más que jerárquica administrativa.

El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta, cuenta con independencia financiera.

Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del congreso de la Nación, por vez primera.

Las modificaciones posteriores serán propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas.

Aquí es donde aparece una primera relación entre la Auditoría General de la Nación y Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, pero lejos está de marcar una relación de dependencia jerárquica administrativa. Mas tiende a mostrar que ambas comisiones del Congreso, deberían dar formato inicial al organismo, ya que fuera de la integración del Colegio de Auditores (designados por el Congreso) la Ley nada dice.

Entonces ¿cómo puede tenerse independencia funcional si se depende de la aprobación de terceros para darse los instrumentos básicos para el desempeño?

En cuanto a capacidades, la Ley 24.156 da a la Auditoría General de la Nación atribuciones de auditoría que son realmente amplias, incluso la de promover investigaciones patrimoniales y de comunicar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas los resultados de estas investigaciones. A esto se debe agregar el inadecuado tratamiento legislativo al incorporar la difusa sentencia “*en los casos que corresponda*”. He aquí otro interrogante ¿cuándo corresponde? ¿Lo decide el Colegio de Auditores o lo indica la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas? No se sabe.

Problema:

La ley crea una relación parcial entre la Auditoría General de la Nación y Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas que oscila entre la independencia funcional y la dependencia política.

Actualmente existe un serio conflicto de discordancia entre las normas constitucionales y legales que rigen las funciones de la Auditoría General de la Nación.

Esta coexistencia de sistemas normativos de distinta jerarquía provoca la ausencia de un diseño uniforme sobre la estructura del organismo.

En este marco, no hay definiciones, ni constitucionales ni legales, sobre el carácter que se le asigna a la Auditoría General de la Nación. Se presenta la irresolución de si le corresponde ser un organismo de control predominantemente técnico o tener un carácter más político.

Nos encontramos ante la presencia de un organismo incompleto, de un híbrido que se rige por normas inconsistentes de dos sistemas distintos. Esa combinación socava el espíritu y los propósitos de la Constitución y de la intención de los constituyentes derivados al dotar a la Auditoría General de la Nación de jerarquía constitucional, otorgarle autonomía y supeditar su funcionamiento a una nueva ley que debe ser aprobada con un consenso mayoritario en el Parlamento.

La norma legal actual deshace el rol de la oposición parlamentaria en la Auditoría General de la Nación y mantiene a la presidencia del órgano bajo un nivel excesivo de indefinición sobre sus roles, funciones, responsabilidades y atribuciones.

ABORDAJE METODOLOGICO

Para el logro de los objetivos planteados con anterioridad, nuestro método de trabajo incluyó como parte inicial la búsqueda y recopilación de información. Nos detuvimos en una lectura en detalle de la Ley 24.156 de Administración Financiera, la cual nos llevó a un repaso inevitable por los decretos y otras leyes que el tema en cuestión amerita. Esta fue una etapa de cuasi análisis legislativo, lo que incluyó una mirada retrospectiva de los antecedentes legales que dieron vida al órgano analizado. También recurrimos a la fase de contrastación de lo que estipula por lado la Constitución Nacional respecto al control externo y por otro, la Ley 24.156, la cual le confiere las funciones y competencias a la Auditoría General de la Nación.

Apelamos a la sistematización de la información y esto nos lleva a indagar en la relación entre la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Para esto, fue necesaria una lectura exhaustiva de sus competencias y funciones, como así incurrir en el proceso de toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de dichos organismos, como también el proceso formal que requieren los Informes emitidos por la Auditoría.

Llegado al nudo de la cuestión nos planteamos como uno de los conceptos principales de nuestra investigación al Control Parlamentario. El abordaje para con este concepto se hizo a través de una detenida lectura de las obras consideradas a nuestro criterio como las pioneras en esta disciplina, cabe aclarar que, existe una selección de la biografía utilizada; esta selección se basó estrictamente en los intereses y necesidades propios de

nuestro trabajo para que nos proporcionara un marco conceptual fidedigno al momento de dar nuestra visión crítico analítica.

La herramienta principal utilizada fue el desempeño laboral dentro de la Auditoría General de la Nación, lo que podríamos denominar “observación participante”. Claro está que al formar parte del organismo y habitar en el quehacer cotidiano del mismo nos empapa de interrogantes y nos allana un camino mas propicio a la hora de desentrañar las cuestiones planteadas, como así también nos provee de cierta cercanía hacia toda la información que nos fue necesaria.

Así mismo Internet ha sido otro elemento utilizado como fuente de consulta permanente.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS DE CONTROL EXTERNO

Para la reseña de las principales disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que han tenido vigencia en la República Argentina, se requiere dividir a la historia financiera nacional en varios períodos, desde la época de la dependencia española hasta la actualidad, donde el ordenamiento jurídico que rige la materia se integra con la ley 24.156 de administración financiera y con las normas de la ley de contabilidad aun en vigor.

Período Colonial

En la época de la conquista y colonización americana, España tenía un gobierno de carácter absoluto, donde la monarquía desempeñaba el poder sin trabas. El monarca implantaba los impuestos y ordenaba a su arbitrio los gastos; no existía el presupuesto como acto limitativo de la facultad de gastar. Las cargas reales se regulaban de acuerdo con las necesidades del tesoro real. Tanto los impuestos como las regalías eran fijados por el monarca, el quinto y el diezmo eran los mas importantes. Los mismos eran recaudados por los funcionarios de la real hacienda, quienes cumplían también funciones de pago de las libranzas expedidas por los virreyes y gobernadores. Las leyes de las Indias incluyeron muchas disposiciones relativas al gobierno de la hacienda, pero no llegaban a configurar un régimen de contabilidad publica como hoy se lo entiende, ya que iban dirigidas a resguardar los intereses y derechos del rey.

Desde los primeros años del siglo XVII se organizaron en Indias los tribunales de cuentas, encargados de guardar el orden de la administración de la real hacienda. La gestión ejecutiva se ejercía por las contadurías locales, integradas por tres contadores y dependientes de la Contaduría Mayor de Castilla.

El tribunal de cuentas tenía funciones judiciales, estaba formado por tres jueces oidores de la audiencia, dos contadores designados por el virrey con facultades de voto

consultivo. Al ser creado en 1776 el Virreinato del Río de la Plata, se instaló un tribunal de cuentas dependiente del Tribunal Mayor de Cuentas del reino.

Período 1810-1870

La Revolución del 25 de Mayo de 1810 modifica el sistema de gobierno hasta entonces vigente en estas colonias; las Provincias del Río de la Plata reconocen como fuente de la autoridad política la decisión del pueblo y no la voluntad del monarca. El pueblo eligió la primera Junta de Gobierno. Ésta pasó a ser un organismo colegiado encargado de las funciones del poder administrador. Se estableció el principio de la publicidad de las operaciones de la hacienda y la aprobación de los impuestos por el órgano que se atribuía la voluntad legislativa dentro del Estado. Además se declaraba explícitamente la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno, obligándolos a rendir cuenta de la inversión de las rentas públicas.

El reglamento que dictó la Junta, distribuyó las funciones financieras entre el Triunvirato y la Junta. El primero ejercía el poder administrador y tenía a su cargo la recaudación e inversión de los fondos del Estado, a la Junta le competía la creación de nuevos impuestos y empleos.

El estatuto provisorio del Poder Ejecutivo de 1813 dictado por la Asamblea reservaba al Congreso la atribución de votar los recursos, la facultad de administrar las rentas del Estado; la Asamblea conservaría el poder de juzgar y remover al Ejecutivo por traición, cohecho y malversación de los caudales públicos.

La Constitución de inspiración unitaria, dictada por el Congreso en 1819, confiaba a este último la facultad de establecer derechos e imponer contribuciones, por un tiempo máximo de dos años, para las urgencias del Estado, y reservaba a la Cámara de Representantes la iniciativa en esta cuestión, el Congreso podía crear y suprimir empleos y estaba facultado para examinar y juzgar la cuenta general de las rentas públicas que el Poder Ejecutivo debía elevar anualmente.

Cerca de 1820, durante el gobierno de Martín Rodríguez, por una acción de un ministro de hacienda, Manuel García, se confecciona un presupuesto de gastos como intento serio de ordenar la gestión de la hacienda.

La constitución unitaria de 1826, dictada durante la Presidencia de Rivadavia, contiene disposiciones muy completas sobre finanzas públicas. Atribuye al Congreso fijar cada año los gastos generales, con presencia de los presupuestos presentados por el gobierno, su texto asigna explícitamente la facultad de iniciativa del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo. También instituye como atribuciones del Congreso: recibir anualmente la cuenta de inversión de los fondos públicos, examinarla y aprobarla, establecer los derechos de importación y exportación e imponer contribuciones.

Durante la presidencia de Rosas no se registran normas legales sobre ordenamiento de la hacienda pública. Producido su derrocamiento, el Congreso General

Constituyente de Santa Fe aprueba en 1853 la Constitución. Algunas de sus disposiciones sobre hacienda pública tomadas del proyecto de Alberdi, rezan:

Instituyen el tesoro nacional como caja única y centralizada, a la cual se imputan todos los gastos del Estado

Organizan al Poder Legislativo como órgano volitivo máximo de la hacienda, atribuyéndole facultades correlativas como: imponer derechos y contribuciones, fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Nación, entre los mas importantes.

Instituyen al Poder Legislativo como órgano de control externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior. En la fase preventiva fija el presupuesto de gastos; en la concomitante cada cámara tiene el derecho de interpelación a los ministros para recibir explicación e informes; en la fase ulterior aprueba o rechaza la cuenta de inversión.

Instituyen al Poder Ejecutivo como órgano directivo y ejecutor de la hacienda, al confiarle la administración del país y declaran que le corresponde hacer recaudar las rentas y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

Otras disposiciones de la Confederación: desde 1853 el ejercicio financiero del presupuesto se extendía desde el 1 de mayo al 30 de abril del siguiente año. La Ley 63 dictada por el Congreso de la Confederación modificó las fechas de apertura y cierre del ejercicio, haciéndolas coincidir con el año calendario y dispuso que junto con la memoria del Ministerio de Hacienda al Congreso se remitiese el proyecto de presupuesto y cálculo de recursos para el año siguiente y las cuentas de ingresos e inversión del año anterior.

Reconstruida la unión nacional con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, empieza una etapa de mayor organización a nivel país; en lo que respecta a la hacienda del Estado federal continua aplicándose la Ley 217 que legisla solo cuestiones parciales de la gestión económico financiera de la administración pública.

En 1870 el Proyecto de la Ley de contabilidad queda convertido en la Ley 428; la misma configuró un verdadero código de contabilidad y tuvo vigencia hasta 1947.

Período 1870-1946

Durante este período se produjo un gran crecimiento de la administración pública nacional, la creación de nuevos organismos y reparticiones y el fenómeno de la descentralización administrativa, con la adopción de entidades autárquicas y la presencia de las empresas del Estado.

En 1910 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso una iniciativa sobre la modificatoria de la ley 428. En 1940 se formuló un despacho sobre la reforma total de la ley 428. El antecedente mas valioso con que pudo contar la comisión especial parlamentaria fue el Anteproyecto de nueva ley de contabilidad, que en 1934 el Dr. Bayetto le presentara

dándole un cuerpo de doctrina orgánica y estructurada sobre solidas bases técnicas. Hacia 1943 concluyo la elaboración de un nuevo anteproyecto, que siguió los lineamientos del proyecto de la comisión senatorial, pero le agrego muchas nuevas disposiciones que lo acercaron al anteproyecto de Bayetto.

Período 1947-1956

La ley 12.961 de 1947 reemplazó la 428 y estuvo en vigencia hasta diciembre de 1956. Consagraba las reglas de la universalidad y de la unidad; obligaba a incluir en el presupuesto la totalidad de los recursos y gastos, ordinarios y extraordinarios de la administración nacional y de las entidades descentralizadas. El año financiero se extendía entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, pero el ejercicio del presupuesto abarcaba un período complementario de tres meses entre el 1 de enero y el 31 de marzo del año siguiente al del presupuesto en vigencia.

Período 1957-1992

En 1956 el Dr. Blanco, ministro de hacienda, promovió la reforma de la ley 12.961, a fin de crear un ordenamiento adecuado para fiscalizar la gestión económica financiera de la hacienda del Estado Federal y corregir los errores y vicios señalados por la doctrina y la práctica con respecto a esa ley. Ese decreto ley buscó fundamentalmente dar un instrumento para asegurar la regularidad de la gestión financiera y patrimonial del Estado, demostrando con exactitud, claridad y oportunidad los resultados de la acción desarrollada y permitiendo contar con los elementos de apreciación asenciales que concurren tanto a la ponderación y calificación de los actos concretados y sus resultados, cuanto a los medios que posibiliten la información estadística para el encauzamiento y orientación de la hacienda pública. Algunos aciertos que implicó la reforma fueron:

Institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje de control interno y de la contabilidad del Estado. La creación del Tribunal de Cuentas de la Nación con miembros inamovibles mientras durase su buena conducta y capacidad salvaba la antigua deficiencia estructural de nuestra organización del control de la gestión financiero patrimonial de la hacienda, que reunía en un solo órgano la múltiple condición de encargado de control interno y externo delegado y de ente jurisdiccional administrativo.

La adopción del sistema de presupuesto de competencia en lo relativo a gastos.

Agilización del mecanismo administrativo del pago de los gastos públicos.

Eliminación de procedimientos irregulares, violatorios de la facultad legislativa de fijar gastos públicos en lo cualitativo y cuantitativo.

Para la estructura del presupuestaria se adoptó una mas racional clasificación primaria de los gastos públicos. El presupuesto fue dividido en dos secciones: presupuesto de gastos, y de inversiones patrimoniales.

Modificación de la iniciación y finalización del ejercicio, para adecuarlo al período ordinario de sesiones del Congreso. Esta determinación se rige por dos criterios: uno económico y otro institucional.

Desde 1993 Hasta La Actualidad

Se consolida la iniciativa de reemplazar la ley de contabilidad por un régimen denominado de *administración financiera y control de gestión del sector público*. Este proyecto quedó convertido en ley 24.156 con su promulgación el 26 de octubre de 1992. La perspectiva fundamental sobre la cual se rige esta ley versa en establecer y regular la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

Al iniciar la década de los '90 fruto de la Reforma del Estado y la Modernización Administrativa², el control de auditoría, un tipo de control novedoso en nuestro país y propio de la corriente anglosajona, suplantó a la fiscalización que como control de legalidad y administrativo que ejercía el Tribunal de Cuentas de la Nación.

En 1994 nuestra Constitución Nacional ha tendido un puente entre en control político parlamentario y el control de auditoría, integrando al sistema republicano de gobierno a la Auditoría General de la Nación, como órgano de asistencia técnica al Congreso Nacional.

La Auditoría General de la Nación fue creada en el marco legal citado (ley 24.156) en reemplazo del Tribunal de Cuentas de la Nación. Hay algunos criterios que pueden ayudar a comprender la necesidad de este cambio.

Con la reforma del Estado y los imperativos del Consenso de Washington, el Estado Nacional fue sometido a gran cantidad de cambios atendiendo a factores de modernización, reestructuración e implementación de nuevas políticas públicas.

Nos parece oportuno aclarar que el Consenso de Washington se presenta como el conjunto de medidas que los entes financieros internacionales exigen aplicar en las economías nacionales a efectos de preservar la continuidad -elegibilidad- de las mismas en el circuito crediticio en contracción. Su éxito se basó en la simplicidad de su aplicación, dado que las políticas "recomendadas" pudieron ser administradas a través de marcos contables acotados. Este conjunto de medidas evitó profundizar en problemáticas claves, tales como la reforma del propio sistema financiero que motoriza las medidas; el rol del gobierno en la complementación del sector privado; y la mejora de la efectividad estatal en particular. "*La liberalización comercial y la privatización son aspectos claves de toda política macroeconómica sana, pero no son fines en sí mismos. Sólo son medios*

² Ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, 1992.

para alcanzar un mercado menos distorsionado, más competitivo y más eficiente, y deben se complementados por regulaciones efectivas y políticas de competencia.”³

La liberalización como vía hacia el libre comercio fue una parte clave del Consenso, como forma de poner remedio al estancamiento causado por las barreras proteccionistas impuestas a los países latinoamericanos, en un panorama donde la sustitución de importaciones constituyó una estrategia de desarrollo altamente inefectiva.

Este Consenso definió el marco del planteamiento de buena parte de las políticas económicas desarrolladas en nuestro país. El eje principal de estos lineamientos estaba puesto en el rechazo de la intervención del Estado, asumiéndose y resumiéndose éste a un estado tal como lo llamaría Oszlak, un “*Estado minimalista*”⁴.

Las principales reformas a las que se sometió el aparato del Estado Argentino en su etapa neoliberalista fueron:

Descentralización en los servicios de salud y educación; los cuales pasan a ser competencias exclusivas de los entes provinciales.

Reducción del aparato estatal nacional; el Estado nacional se despoja de la producción y prestación de bienes y servicios.

En síntesis, durante los 90 el Estado Argentino se contrajo, se desprende su aparato productivo vía privatizaciones, de sus órganos de regulación vía desregulación, de sus funciones de apoyo vía tercerización, de contingente de empleados públicos vía retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas⁵.

Entre los lineamientos de estas Reformas, el tema de la regulación constituye una de las principales funciones que se refuerzan de jerarquía al compás de las privatizaciones, y se crean y estipulan las funciones de los entes, comisiones y demás organismos diseñados para ejercer control sobre las empresas y servicios que abandonaron la égida pública. Se sumaron además otras instancias establecidas para respaldar el orden jurídico, el control de la gestión y para dotar de más transparencia a la función pública como el Consejo de la Magistratura, la Auditoría General de la Nación y la Oficina Anticorrupción.

³ **STIGLITZ, Joseph.** “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington.”, en Desarrollo Económico, Vol 38, N°151. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

⁴ **OSZLAK, Oscar.** “*El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.*”, en Desarrollo Económico, Vol 42, N°168. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003; con el concepto de Estado Mínimo el autor hace referencia a la reducción del tamaño del aparato estatal y por ende un reajuste de la intervención del mismo. Como consecuencia de esta “minimización” nos encontramos frente a un “Estado Ausente” donde el propio Estado renuncia a ciertas funciones que le son inherentes. Cabe la aclaración, como nos alerta el autor en cuestión, que en Argentina el Estado pese a las transformaciones a las que fue sometido, no es ausente en su totalidad, sí en lo que respecta a algunas áreas de la gestión pública; mas bien este Estado ha mutado respecto a su rol frente a la sociedad y en cuanto a su dominio funcional.

⁵ Para mas información sobre las Reformas del Estado Argentino puede consultarse ⁵ **OSZLAK, Oscar.** “*El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.*”

En este marco la Ley de Administración Financiera y de Sistemas de Control trajo consigo importantes mejoras y cambios culturales para la organización administrativa del Estado, y por otra parte, cambios producidos por las nuevas políticas en el ámbito de las privatizaciones y concesiones de servicios públicos.

Poder Constituyente de 1994

El poder constituyente originario no está fundamentado en las normas del sistema jurídico, ya que es un poder nuevo y fundador. Por eso no se puede poseer una naturaleza jurídica. La tarea del poder constituyente es política, no jurídica. Al ser origen del Derecho no puede tener esa naturaleza.

Mientras que el poder constituyente no puede ser definido por lo jurídico, sí puede ser definido por lo político en términos de legitimidad.

Se clasifica a este poder como originario y derivado.

En el caso de nuestro país, los antecedentes de legitimación del poder constituyente originario son los pactos preexistentes, es decir, los acuerdos de no agresión y coexistencia política y económica entre las provincias, que pugnaban por el control de los territorios y recursos, llegando a un acuerdo de creación estatal del tipo federal delegando el dominio político y militar en una unidad superior: el Estado Nacional.

En cuanto al poder derivado nuestra constitución no contempla el sistema de enmiendas, y es el Congreso el que se reserva la potestad de llamar a la integración de una Asamblea Constituyente para fines determinados⁶.

Similar al proceso de sanción de las leyes, en cuanto al debate de las posiciones y acuerdo previo, el poder constituyente de 1994 introdujo ciertas innovaciones, que por un lado acompañaban la reforma y modernización del Estado y por el otro el proceso privatizador; dos caras de una misma moneda, cómo se plantea en el apartado anterior.

Dentro de las primeras están las reformas que buscaban lograr un sistema semipresidencialista atenuado o bien semi-presidencialista.

Pero aunque se crean nuevos institutos, algunos que ya se mencionaron anteriormente; la iniciativa popular, la figura del Ministerio Público, la autonomía porteña, la jerarquización de los tratados internacionales, la Auditoría General de la Nación presidida por la oposición, el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Magistratura, la reelección presidencial, la abolición del colegio de electores, la apertura conceptual de los partidos políticos y la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (que puede ser removido por una moción de censura parlamentaria), el conjunto de institutos creados no fue suficiente o de la calidad necesaria para lograr atenuación del presidencialismo y ampliar

⁶ Artículo 30 – La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará si no por una Convención convocada al efecto.

la influencia del Congreso y de las autonomías provinciales y municipales. O bien el Congreso no supo interpretar o no quiso desplegar el alcance de los instrumentos creados.

Mientras el partido Justicialista se alejaba cada vez mas de la doctrina peronista, esta reforma, fruto del llamado *Pacto de Olivos*, puso de manifiesto una debilidad que devino crónica en la UCR y nos mostró una vez mas que aún para las reformas del sistema político y de gobierno, se impuso la regla de la mayoría. En rigor, surge de los debates de la Ley 24.156, de la reforma constitucional y otros proyectos de reforma a la ley de Administración Financiera, que la UCR se centró especialmente en el tema de la intervención previa y el poder sancionador, sin que haya encontrado registros de intervenciones de importancia que apunten al tema de la integración o al fortalecimiento del control parlamentario como tal⁷.

Entonces bien podríamos ir acotando el tema a algunos de los instrumentos, institutos constitucionales que vía el sistema de controles y contrapesos, se integraron al texto constitucional, en el intento de atenuación del presidencialismo y que en definitiva carecen de soluciones que den una mejor participación a las minorías o incentiven a la mayoría a ejercer el rol controlador desde su posición dominante en el Congreso. ¿Puede esto realizarse desde un sistema en que el Presidente de la Nación es electo por el sufragio y no por el Parlamento? ¿Qué importa que el Jefe de Gabinete de Ministros pueda ser removido por una moción de censura, si quien lo nombra es el Ejecutivo?

CONTROLES Y CONTRAPESOS

La organización del Estado es sin dudas, en los sistemas republicanos, una forma de colegiatura. Esa colegiatura es diseñada para disminuir el poder de cualquiera de las funciones de gobierno. El esquema clásico de la división de poderes en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial forma el primer nivel de la colegiatura.

Dicho de otra manera, el gobierno del Estado, -el poder que el Estado puede desplegar hacia el interior- su administración de justicia y el diseño de su organización jurídica y administrativa, se reparte en una colegiatura de tres funciones.

⁷ 317-D-07 PROYECTO DE LEY - MODIFICACIÓN DE LA LEY 24.156, DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL – Las dos funciones que diseña el artículo 85 del Constitución Nacional divide en dos el ámbito de competencias de la Auditoría. Por un lado, la asistencia técnica del Congreso y por el otro el control de legalidad, gestión y auditoría. En este segundo aspecto es donde se controla. Estimamos que para la consecución de sus fines el organismo debe efectuar su labor de control externo en todos los casos, pero es imprescindible que para operaciones de gran significación económica se efectúe un control previo y concomitante o simultáneo a la realización del acto. Ya en la discusión de la ley 24.156, el diputado Melchor Cruchaga se refería al tema manifestando: "...el control no es efectivo si es posterior. Está dicho en todos los idiomas: el control posterior es histórico, no detiene nada, ni el acto ni el contrato ni al funcionario. Desde ya que esto no es un control si no estamos dispuestos a que el Congreso se convierta en una morgue nacional debemos reaccionar, si no vamos a enterrar esta magnífica posibilidad que hoy tenemos de ejercer los controles parlamentarios que se merece nuestro país".

El llamado sistema de *controles y contrapesos* está compuesto de una serie de relaciones entre los poderes para que ninguno de ellos pueda realizar un ejercicio absoluto del poder. De hecho, el sistema republicano nace como respuesta a los excesos de las monarquías absolutas.

El principio de la división de poderes fue enunciado por Aristóteles en obra *La Política* y encontró continuidad en los pensadores del siglo XVIII, apogeo de la Ilustración. Se han destacado, en este sentido, Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y Montesquieu, que sentaron las bases teóricas de las nuevas democracias, si bien con diferencias en cuanto al énfasis sobre la función del legislativo como órgano de decisión. Sobre todo en Montesquieu, que consideraba al legislador, un hombre extraordinario del Estado.

En Argentina, Juan Bautista Alberdi más cercano al pensamiento europeo, difundió sus ideas en *Las Bases*, escrito inspirador de la Constitución Nacional de 1853. Y, aunque nuestros constituyentes también abrevaron de las fuentes sajonas, el caso estadounidense se vio quizá favorecido por no poseer un pasado colonial feudal. El sistema norteamericano, también presidencialista no heredó la cultura del caudillo en tanto hacendado y militar, antes jefes de las capitanías, de allí que la posición del presidente se encuentre mas sujeta a los acuerdos de los cuerpos políticos.

Pero retomando el tema de la colegiatura, podemos rastrear el antecedente colegiado en nuestro territorio, por ejemplo, en las figuras del Triunvirato y el Cabildo, este último, el órgano deliberativo mas cercano a la “democracia directa”. En cuanto al Triunvirato, de origen romano, su integración refleja el sistema de representación de intereses o mandatos imperativos.

En su extraordinaria obra *Economía y Sociedad*, Max Weber, trata el tema de la división de poderes y la colegiatura, partiendo de la base de que, una dominación puede estar reducida o limitada no por la legalidad positiva, sino que se trata de relaciones endógenas limitadoras de la dominación, es decir, limitadoras del poder⁸.

Nos dice que cualquier clase de dominación puede ser despojada de su carácter monocrático por medio del principio de la colegiatura, a lo que agregamos que el principio de la monocracia, normalmente vinculado al poder de una persona, es también aplicable al principio de la *regla de la mayoría*, como fue hartamente discutido por los Federalistas cuando buscaron proteger el sistema democrático de lo que habían denominado la *dictadura de las mayorías*.

De la extensa clasificación que hace Weber, distinguimos cuatro roles de los integrantes de las colegiaturas, uno dado por la función, otro por los intereses, otro por la representación y uno por la especialidad. Para el caso de la división de poderes predominan el funcional y de especialidad. Podríamos arriesgar que en el caso de la colegiatura estatal republicana, la función representativa es en rigor una especialidad.

⁸ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica de México, 2004, pgs. 217 a 241

Sin embargo, debemos tener por acierto que en la colegiatura parlamentaria, confluyen los cuatro roles, de allí que sea el poder del Estado mas difícil de definir y comprender.

Aun mas, el rol representativo se divide en territorial (senadores) y nacional o ciudadano (diputados), pero los legisladores pueden de hecho ejercer el mandato imperativo o representativo, y si bien la Constitución Nacional establece el sistema representativo federal, en la práctica es muy difícil desactivar la función imperativa partidaria, la representación de intereses provinciales muchas veces ejercida por los diputados, y la influencia de los sectores *lobby*.

Hasta aquí tenemos entonces que el sistema de controles y contrapesos viene formado por la separación de poderes, como primer nivel de colegiatura estatal. Pero dentro del parlamento, existe como control bicameral en tanto cámaras se constituyen en revisoras, y desde ya, es esperable un control político endógeno de partido.

Dentro de la organización parlamentaria la función de especialización es también una forma de control propia al sistema de formación de leyes, tal es la organización por comisiones de asesoramiento. Así que, hay una serie de controles y contrapesos imbrincados en la integración del parlamento.

Es interesante la cuestión que plantea el trabajo de Oszlak y Fólder, bajo el subtítulo de *¿Quis Custodiet Custodes? - ¿Quién custodia a los custodios?*⁹. Sobre todo porque los entes reguladores, parte del Poder Ejecutivo, además incorporaron de forma directa o indirecta a técnicos y especialistas de las empresas prestadores de servicios públicos, lo que dio lugar a duras críticas acerca de la cooptación de funcionarios y gerentes.

Y, aunque la cuestión de quién custodia a los custodios, vincula a los organismos de control del ejecutivo con el Congreso, la primera etapa de control, es una etapa ex ante, política y ética dentro de los partidos políticos y tiene su necesario correlato en la adecuada elección de los votantes, siempre que ambos asuman la necesidad de formar un parlamento controlador. En suma: el corte de boleta como recurso del pueblo. El que custodia a los custodios, si es que fallan los controles internos de los partidos políticos.

Para continuar con las relaciones que importan al funcionamiento parlamentario, digamos que hay funciones o roles que se realizan en simultáneo, de manera que podríamos hacer una taxonomía muy específica, excluyente, de cada rol o función, sobre todo cuando hemos considerado que aun cuando legisla, el Parlamento ejerce el control de la administración.

⁹ **Oszlak, Osar y Fólder, Ruth**, La capacidad de Regulación Estatal en la Argentina - *¿ Quis Custodiet Custodes?*, en la Argentina que viene, Aldo Isuani – Daniel Filmus (comp.), FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires (1998) “En la mayoría de los casos el debate parlamentario estuvo ausente en las definiciones iniciales acerca del control de los servicios. Ello restó una voz decisiva en esa temprana y crucial etapa y con el tiempo, condicionó severamente los actuales refuerzos del Congreso por impulsar un mayor protagonismo parlamentario e su rol regulador de los reguladores”.

Algunas de estas funciones o roles tienen origen y efecto en la práctica política, mientras que otras están claramente definidas como mandato por el poder constituyente.

Retomando el criterio de Sartori; cuando el poder ejecutivo envía una iniciativa al Parlamento, no es simplemente para su aprobación, es porque de esta manera funciona el sistema el sistema republicano. Hacer la ley es una función propia del que detenta el poder delegado por el pueblo: el Congreso.

Ya que, como propuso Charles-Louis de Secondat, barón de La Brède y de Montesquieu en su obra *El espíritu de las Leyes*: “*El pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque, en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos y de qué manera debe gobernar*”¹⁰

Esta claridad expositiva acerca del instituto del sufragio, ilumina la amplitud y profundidad de su sentido, una instancia de control de la democracia para mantener la calidad de la república.

Control Parlamentario

El término control, omnipresente en la teoría del Estado democrático, admite una multiplicidad de significaciones que dificultan extraordinariamente su tratamiento. Resulta necesario, pues, distinguir esas diferentes acepciones a fin de determinar con precisión cuál de ellas es aplicable al control parlamentario. Cabe aclarar que no se trata aquí de elaborar una completa teoría del control, objetivo que excede las pretensiones de este trabajo. Únicamente se pretende perfilar unas nociones básicas que nos permitan acercarnos al núcleo de este concepto que atraviesa transversalmente toda nuestra investigación.

En primer lugar hemos referido al significado más general de control; se trata en definitiva del control como limitación al poder por medio de reglas jurídicas de diferentes carácter. En este sentido el control aparece como requisito necesario para evitar el poder absoluto y tal como lo entendían los clásicos, y se concreta en la distribución del poder del Estado en diversos órganos a los que la Constitución atribuye distintas competencias.

Fuchs y Nolte¹¹ en un estudio comparado entre Argentina y Alemania sobre instrumentos de control citan la definición de Steffani sobre el control parlamentario, al cual lo define como la capacidad de revisar y sancionar las acciones de gobierno y su

¹⁰ Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu – “*Del Espíritu de las Leyes*”. LIBRO II De las leyes que se derivan directamente de la naturaleza del gobierno – Del Gobierno Republicano y de las leyes relativas a la democracia, en Biblioteca Virtual Antorcha, www.antorcha.net

¹¹ En Llanos, Mariana, Mustapic, Ana María, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2006.

administración. Sobre esta definición, se diferenciaron seis dimensiones de control parlamentario que incluyen tanto al control legislativo como al control político.

Dimensiones del control parlamentario según Steffani:

- Revisión posterior de las actividades de gobierno y su administración
- Participación permanente y seguimiento de las acciones de gobierno y su administración
- Control con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público a fin de conseguir la sanción posterior por parte del electorado.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y a revertir sus políticas en el proceso legislativo.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y eventualmente a destituirlo o destituir a alguno de sus miembros.

En la tesis elaborada por Karl Loewenstein, el control adquiere dos características básicas: el control por *distribución de poder*, es decir, cuando se requiere la voluntad de dos o más sujetos para producir un acto jurídico estatal, o por *negación de poder*, que sucede cuando un poder del Estado puede disolver un acto de otro poder, o a este último poder, como los casos del veto presidencial a las leyes que sancione el Congreso, o la disolución del Parlamento por el Poder Ejecutivo o el Gobierno, en los regímenes parlamentarios.

Para Loewenstein, el control puede identificarse como *interorgánico*, en tanto un poder del Estado vigila a otro u otros, o *intraorgánico*, si un sector de un órgano fiscaliza internamente al propio órgano, como es el caso de una Cámara del Congreso al revisar un proyecto de ley que proviene de la otra Sala¹².

Humberto Petrei en su obra "*Presupuesto y Control*"¹³ reconoce dos tipos de control en que lo que se refiere al control público, más específicamente a lo referido con la preparación y ejecución del presupuesto, que es lo que en particular le interesa a este trabajo;

Control interno: hace referencia no solo a asegurar el buen uso de los fondos, es decir conforme a las normas y procedimientos establecidos, sino que su actividad debe ir mas

¹² **Loewenstein, Karl**, *Teoría de la Constitución*, trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1976, pp. 62.

¹³ **Petrei Humberto**, *Presupuesto y Control: las mejores prácticas para América Latina*. Cap I. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

aún mas allá, involucrándose en el uso adecuado de los recursos del Estado y su administración, evitando el desperdicio y el mal uso de los mismos.

Control externo: puede entenderse como la actividad de verificar e informar sobre el cumplimiento de las normas contables y administrativas de los recursos y gastos del Estado. Esta tarea desemboca en un informe del órgano supremo de control al poder legislativo en tiempos reglamentados con precisión. También este tipo de control, en palabras de Petrei, incluye una certificación de los estados patrimoniales y cuadros de resultados de todas las áreas de gobierno. Tiene como principal función la aprobación o desecho de la cuenta del ejercicio (entiéndase cuenta de inversión), es decir, lo recibido y lo gastado durante el año fiscal.

En síntesis, nadie discute que cuando un órgano puede interferir en la actividad de otro, revisando su comportamiento, con efectos decisorios o sin ellos, ejerce papeles de control. Lo opinable es el caso de actos jurídicos complejos que requieren la conformidad de dos o más órganos (control interorgánico), o de dos partes de un mismo órgano (control intraorgánico). ¿Hay allí control de uno sobre otro, o decisión conjunta?

Las Funciones Del Parlamento

Uno de los ejes centrales en esta investigación es el control del Parlamento, y en particular, el control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo. El control parlamentario *intraorgánico*, de una sala del Congreso sobre otra.

En lo referente a la función de vigilancia asignada al Congreso, no cabe discusión alguna que es una tarea imprescindible en el marco de un gobierno democrático. La clave de esta cuestión versa sobre cuán importante es esta función. Buena parte de la doctrina al respecto afirma que esta función corresponde al rol de contralor del Congreso en sí mismo.

Podríamos afirmar que es ésta una cometido esencial a la hora de garantizar los institutos “impuestos” por la democracia; si nos dirigimos por esta línea damos con el “*meollo del proceso de poder*”¹⁴, visto y considerando que general e históricamente nuestro Estado ha oscilado siempre entre el predominio del gobierno de turno y el del Parlamento.

La discusión respecto a cuál es el rol específico y por excelencia que debe o debería desempeñar el Congreso, fluctúa entre la función de legislar y por otro lado la función de controlar. Funciones estas dos, cardinales e inherentes al Congreso y su desempeño. Nuestra Ley Fundamental en contadas oportunidades lo denomina “Poder

¹⁴ **Zarza Menzaque, Alberto R.**, *El Congreso en la Argentina finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1986.

Legislativo” y eso da a entender que su oficio principal es legislar; pero originariamente el Parlamento se supedita con el rol de contralor al Ejecutivo.

Aquí cabe la aclaración de que si el Congreso falla en algunas de estas dos funciones (legislar y controlar), los resultados de dicha falla son claramente diferentes; ya que si no efectúa su deber legisferante, la doctrina delega y permite cubrir esa vacante, por ejemplo a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia. En cambio si no ejerce su función de contralor para con el Poder Ejecutivo, nadie ni ningún órgano ni cuerpo del Estado pueden reemplazarlo jurídicamente.

Estas relaciones exponen el resultado del estado de los acuerdos que se producen en la práctica parlamentaria, dicho nuevamente: las funciones del Parlamento, se realizan en base a consensos y disensos que modifican la arquitectura jurídica desde donde también se apoya el legislador para realizar su rol.

Podríamos establecer una función dominante o grupo de pertenencia de cada uno de ellos. De manera indistinta como función o rol, se abre una lógica de lo uno en lo otro, de simultaneidad, así algunas de ellas incluirán la función de legislar, otras las representativas, otras las protocolares y otras las de control, como aspecto dominante.

A propósito del rol contralor del Parlamento, ha resultado o acompañando el proceso de privatización apareció la figura del Ente Regulador, uno por cada área económica o empresa privatizada o para la concesión de servicios públicos. El correlato en el control parlamentario de este aspecto de la reforma se materializó en la creación de la Comisión Bicameral de Reforma de Estado y Seguimiento de las Privatizaciones y desde ya que las comisiones que por área temática están involucradas en temas como transporte, energía, comunicaciones. Pero si se esperaba una intervención parlamentaria de control sobre las privatizaciones o sobre los entes reguladores, hoy no se verifica una actividad que se destaque.

Si bien la Auditoría General de la Nación tiene facultades de controlar el cumplimiento de los contratos de las empresas privatizadas, las auditorías que se realizan sobre los entes reguladores no impulsaron la actuación de las comisiones del congreso.

Órganos De Control

En términos generales y para acercarnos un poco a la temática que nos incumbe, podemos decir que, los órganos de cualquier hacienda (entiéndase pública) según su competencia se clasifican en *volitivos o dispositivos, directivos y ejecutivos*. Para el desarrollo de este trabajo se tuvo en cuenta lo correspondiente al primero.¹⁵

El *órgano volitivo* tiene a su cargo la formación de la voluntad de la hacienda; es decir que le incumbe elaborar las decisiones que han de ejecutar los demás órganos. Por

¹⁵ **Atchabahian, Adolfo**, *Regimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (tratado sobre la Ley 24.156 y las de contabilidad y obras públicas). Capítulo III “Organización de la hacienda del Estado Federal Argentino”* Buenos Aires. 2008.

la índole de sus funciones este órgano tiene preeminencia en la organización de la hacienda, pues en él reside la voluntad que ordena decide y orienta.

En los entes públicos el órgano volitivo es pluripersonal y su competencia no es direccional como en las haciendas privadas individuales; está reglada y actúa con sujeción a normas de competencia delimitadas en el estado de derecho por el texto constitucional. Es así que en las formas democráticas representativas el órgano volitivo de la hacienda pública radica en el poder legislativo, dentro de cuyas facultades están las de dictar leyes de organización económica del Estado. En nuestro ordenamiento político el órgano volitivo de la hacienda del Estado Federal está asignado al Congreso.

En la hacienda del Estado federal argentino el control sobre la gestión ejecutiva y directiva reviste dos formas principales; el control interno administrativo y por otro lado el control externo, parlamentario y delegado.

El *control interno* es la función intrínseca de la administración, se manifiesta por dos vías diferentes, una jerárquica y otra por órganos específicos de control. El título VI de la Ley 24.156 instituye que este tipo de control lo lleva adelante la Sindicatura General de la Nación.

El *control externo* se ejerce directamente por el Congreso (control parlamentario), o indirectamente por medio de un órgano específico, como lo es la Auditoría General de la Nación creada por la ley mencionada anteriormente.

QUE ES LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Es un organismo constitucional, con autonomía funcional que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo del Sector Público Nacional, mediante la realización de auditorías y estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas.

La Visión de este organismo reza...*"ser un organismo de excelencia en el control que contribuya a mejorar la gestión pública en beneficio de la sociedad"*¹⁶.

Normas Que Diseñan Y Regulan A La Auditoría General De La Nación Y Su Vinculación Con La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora De Cuentas

La Auditoría General de la Nación se rige actualmente por dos normas que le dan marco a su funcionamiento y actividades. Por un lado, la ley 24.156 de Administración

¹⁶ Disponible en pagina web <http://www.agn.gov.ar/>

Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional¹⁷ y por otro, el art. 85 de la Constitución Nacional incorporado con la reforma constitucional del año 1994.

El cotejo entre la estructura propuesta para la Auditoría General de la Nación por la Constitución y por la ley 24.156 revela una serie de inconsistencias derivadas de la colisión de diferentes principios y lógicas de diseño constitucional y legal. Ellas dificultan seriamente el entramado del sistema de control y la efectividad del rol que debería cumplir la Auditoría General de la Nación, al direccionar sus actividades en un sentido difuso.

Por otro lado, el art. 85 de la Constitución Nacional aplicó una clara directiva al Poder Legislativo: debe sancionar una ley que reglamente la creación y el funcionamiento de la Auditoría, y esta ley debe ser aprobada mediante una mayoría calificada. Sin embargo, la ley a que hace referencia nuestra Constitución aún no fue sancionada y en consecuencia continúan vigentes las prescripciones de la ley 24.156 de 1993.

Esto se traduce en una clara inadvertencia constitucional que repercute directamente en las actividades del organismo, por cuanto la ley no sólo es anterior a la reforma constitucional, sino que tampoco fue aprobada con una mayoría calificada especial, incumpliendo de este modo el mandato del art. 85.

A continuación lo dispuesto por la ley 24.156 referente a la Auditoría General de la Nación:

Capítulo Sexto

De la Auditoría General de la Nación

Artículo 85:- *El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

Esta primera norma contiene una definición del control externo, pero la norma en sí no nos dice que ese control es atribución propia del Poder Legislativo, así lo que corresponde a la doctrina política se torna explícito en el texto constitucional. Probablemente encontraremos insuficiente la definición de control externo, mejor dicho el haber acotado los aspectos, ya que se entiende que se trata de un control externo al Poder Ejecutivo Nacional. Un control político y por tanto amplio y difuso. ¿Era ésta una necesidad, o el texto fue forzado por la preexistencia de la Auditoría General de la Nación y la Ley 24.156?

Porque, por un lado el control político ya es una atribución del Poder Legislativo, entonces quizás por evadir el uso del sintagma *control administrativo*, lo que hubiera implicado un desliz hacia facultades jurisdiccionales (que el Congreso no tiene) se utilizó esa redacción para definir sus dimensiones y así dirigir las acciones de control deslizándolas del campo político al de la intervención directa, desafortunadamente precisar de su alcance.

¹⁷ Promulgada el 20 de octubre de 1992, vetada parcialmente por Decreto 1957/1992, publicada en el Boletín Oficial con fecha 29 de octubre de 1992 (ADLA 1992).

Por el otro, no da idea del cómo, y ésta es quizás la gran carencia del texto. Lo mas aproximado, pero que no encontró solución de continuidad en el párrafo siguiente:

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

A razón de esto podemos inferir en que la Auditoría se comporta como una suerte de delegación para cumplir el control externo, aunque en forma implícita y no expresa.

Aquí parece que la segunda norma, de una contundencia política certera, pero elude establecer una relación entre la Auditoría y el Poder Legislativo y que no de una idea de cómo esto puede ser realizado, expresado de tal manera que la interpretación literal resulta en una exageración del rol de la Auditoría. Además habrá que explicarse por otro lado cómo realiza el Congreso el examen y opinión a que se refiere. En el propio texto constitucional encontramos parte de la respuesta; en el articulado referido al Jefe de Gabinete de Ministros aparece el complemento que indica de manera expresa un sistema de rendición de cuentas, quizá mejor comprendido como Informe de Gestión. El resto lo vamos a encontrar en los reglamentos de las Cámaras y las funciones de las Comisiones, de allí que hay que volver a echar manos de la teoría, la doctrina y la llamada jurisprudencia legislativa, para intentar armar una interpretación armónica del cuerpo jurídico que da marco a estas instituciones.

Si bien es cierto que la mínima consideración necesaria para vincular al control político con el control de auditoría, parece explicarse por un sistema político-administrativo, que resuelve la carencia de potestad jurisdiccional del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, que al carecer el legislativo de facultades de este tipo refleja un modelo de control preceptivo, o que, para completarse debe encontrar su sentido en la acción política y legislativa del cuerpo parlamentario.

Y continúa el artículo 85:

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará de modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores.

Este párrafo contiene una definición normativa, dos normas encadenadas, y una norma final que asegura la participación de la segunda minoría.

Primero aparece la condición de organismo de asistencia técnica del Congreso, que insta sobre la calidad de un sistema de control compuesto (político-administrativo), al servicio de la opinión del Congreso en base a sus informes.

El Congreso resuelve la especialidad de su función con la delegación en comisiones para el estudio de los proyectos de ley y otras decisiones que deben ser

tomadas por el plenario de cada cámara. Mientras que la Constitución, agrega a esta forma de especialización el control por auditorías, y resuelve asignándole a la Auditoría General de la Nación la categoría de organismo de asistencia técnica al Congreso.

La idea que subyace en el criterio de *asistencia técnica* es la de proveer un insumo para la toma de decisiones parlamentarias y legislativas en base a la exploración especializada de la administración.

Luego pauta la *independencia funcional*, tema que debemos enlazar con el que sigue ya que se trataría de una independencia funcional condicionada a la relación del ente de control externo con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas establecida por la anterior ley 24.156. Una norma de integración librada también a esa ley preexistente, lo que plantea un posible problema de ultraactividad¹⁸, o caso contrario se refiere a una ley futura, entonces a un nuevo acuerdo para definir la integración que deberá ser aprobada *por la mayoría absoluta* de los miembros de cada cámara. Lo que aparece como un resguardo de la mayoría ante la concesión constitucional de otorgar la presidencia a la oposición.

Lejos de allanar el problema de la ultraactividad, reitera un instituto ya existente en la ley 24.156 –*El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

Esto que aparece como una instancia de intervención de la minoría para garantizar el control que de manera difusa propone, resulta intrascendente al verificarse una integración colegiada donde predomina la representación de la mayoría parlamentaria en el cuerpo de Auditores Generales. Otra cuestión de ultraactividad de la ley, ya que en el texto constitucional nada dice acerca de la composición del Colegio de Auditores, cosa que podría abrir una corriente de pensamiento que optaste por entender que la Constitución Nacional se refiere a un organismo unipersonal, interpretación difícil de sostener a partir de encontrarse de manera explícita la “integración” que implica en sí una pluralidad.

Por otra parte el texto como está, parece servir únicamente a un sistema bipartidista; ¿cómo definir cuál es el partido de oposición con mayor representación en el Congreso sin dejar de lado un conjunto de minorías parlamentarias de oposición incluyendo las oposiciones internas o ante un revés electoral del partido mayoritario?

Puede considerarse que este tema está resuelto por el origen electoral, pero si la mayoría es en realidad una primera minoría sin quórum propio, ¿qué grupo político puede votar la elección de los candidatos a cubrir los cargos en el Colegio de Auditores? De todas maneras, siempre puede haber una puerta en la negociación y conservar la mayoría representativa una primera minoría sin quórum.

Desafortunadamente, el tema es aún mas complejo debido a que la ley 24.156 establece duraciones para los mandatos de los Auditores Generales y entonces ¿Qué

¹⁸ La ultraactividad refiere cuando una ley derogada sigue produciendo efectos.

prevalece? ¿La duración en el cargo o la composición de las cámaras? Este es un punto sobre el que solamente el Congreso es fuente de interpretación y aplicación, y hasta la fecha no ha sido puesto a prueba.

Cuando llegamos al párrafo final del artículo nos encontramos con una sorpresa, la Auditoría tiene funciones de control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración.

“Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”

Y ¿qué es lo sorprendente?

Que estos controles deben acoplarse a los dados por el Poder Legislativo para que éste pueda examinar y formarse una opinión de la marcha de la cosa pública, a saber *“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo”*

La redacción de la primera norma crea tres sintagmas sobre el tipo de control:

- Control de legalidad
- Control de gestión
- Control de auditoría

Entonces si uno se guía por el texto constitucional, la Auditoría General de la Nación realiza tres tipos de controles para cubrir los cuatro aspectos propios del Poder Legislativo:

- Patrimonial
- Económico
- Financiero
- Operativo

¿A solo efecto de servir de insumo a la opinión legislativa?

Es tan inapropiada la técnica legislativa en cuanto al uso indiscriminado de la terminología de los tipos de control, que parece llegar al absurdo. Porque ¿cuál es el efecto de los controles? ¿Quién controla cada aspecto y cómo?

Pero con buena voluntad interpretativa parece que esto podría salvarse, claro está, si las autoridades pudieran acordar en cómo es que esto funciona. En síntesis, cuál es el tipo

de intervención y efecto esperado de la actuación de la Auditoría, además de la pauta en el texto constitucional de proveer insumo para la opinión parlamentaria. Y esto nos lleva nuevamente a la pregunta ¿cuáles son los incentivos que la mayoría parlamentaria puede tener para controlar al Ejecutivo?

Es más, podemos arriesgar que el control de auditoría al servicio del Parlamento funciona muy bien como agregado e innovación al universo de las capacidades que en el mundo entero tienen las instituciones de control o bien las Entidades Fiscalizadoras Superiores¹⁹. Incluso puede verse desde la óptica del sistema de administración financiera, donde el control interno “descansa” en la Sindicatura General de la Nación, también sin poder sancionar o intervenir de manera correctiva. Mientras que la iniciativa de investigaciones para el impulso de sanciones judiciales o sanciones administrativas a Ministros quedan a cargo de la Oficina Anticorrupción²⁰ y el Ministerio Público Fiscal²¹. Pero estos son órganos también afines al Ejecutivo, y en síntesis, nuestro sistema de control no prevé efectos correctivos directos sobre la administración.

Finalmente, en el párrafo encontramos una norma que refiere a la necesaria intervención de la Auditoría General de la Nación en el proceso de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión. Tarea que históricamente ha correspondido a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en un país donde desde 1983 a la fecha han sido pocos los presupuestos realmente tratados por el Congreso y de manera parcial.

Hay una relación necesaria entre el tratamiento del presupuesto y el análisis de la cuenta de inversión. Pero en este ciclo ¿cómo puede el parlamento salir airoso?

Éste es un típico tema de control legislativo pero que requiere de una base técnica útil al debate parlamentario. ¿Qué sentido tiene el debate si no se cuenta con la información adecuada?

¹⁹ **INTOSAI** – La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde mas de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, “Experientia mutua ómnibus prodest” el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. www.intosai.org.es

²⁰ **LEY DE MINISTERIOS** – Ley 25.233 ARTICULO 13. – Crease la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26,45 y 50 de la Ley N° 24.946.

²¹ **LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO** – Ley 24.946 ARTICULO 5° - El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes. Para la designación del resto de los magistrados mencionados en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos 3° y 4°, el Procurador General de la Nación o el Defensor General de la Nación, en su caso, presentará una terna de candidatos al Poder Ejecutivo de la cual éste elegirá uno, cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado.

Oscar Lamberto²², nos dice que “la Constitución Nacional le otorga al Parlamento la facultad de insistir en la sanción original con los dos tercios de los votos de cada Cámara, hecho que se ha dado en muy pocas situaciones desde la sanción de la ley de Administración Financiera”.

Para el actual Auditor General, la delegación de facultades al Jefe de Gabinete, como las autorizaciones para disponer sobre el presupuesto rompe el equilibrio de poderes en detrimento del Parlamento.

Es que en el debate del presupuesto, se nota la carencia de estructuras técnicas que apoyen revisión de los legisladores, para que puedan discutir en un pie de igualdad con el Ejecutivo; las variables con que ha confeccionado el presupuesto y el criterio para asignar los gastos o estimar los ingresos y las decisiones de endeudamiento.

Este hecho se ve agravado por las continuas modificaciones que hace el Ejecutivo en la etapa de ejecución presupuestaria, la que se torna casi una nueva formulación. De manera que el análisis de la Cuenta de Inversión es el análisis de un presupuesto distinto al aprobado inicialmente por el Legislativo.

Otra circunstancia que agrava este proceso de formulación y control presupuestario, es el incumplimiento del Poder Ejecutivo de aplicar rigurosamente la técnica del Presupuesto por Programas, técnica que debería ofrecer las variables con que medir el resultado de los gastos de la política pública. Para ejemplificar este punto, se transcribe a continuación una de las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación, en el informe de la Cuenta de Inversión 2007 preparado para el Congreso:

“No se puede brindar una evaluación objetiva sobre la ejecución del presupuesto ya que en la formulación de las metas físicas de los Programas Presupuestarios se observa que no se fundamentan en forma explícita los parámetros necesarios para determinar la medición de las mismas”

En la Cuenta de Inversión bajo análisis, se ha verificado que no se expone adecuadamente la información que permita identificar los bienes y servicios que se proveen o las unidades de medida que se utilizaron para su cuantificación.

Por lo expuesto, se considera conveniente revisar los criterios de presentación de las unidades de medida, grado de uso, complejidad y cumplir con las cualidades y requisitos de utilidad, identificación, oportunidad, representatividad, verosimilitud, confiabilidad, objetividad, racionalidad, verificabilidad y homogeneidad”

Y agreguemos como dato a tener en cuenta para comprender las capacidades y recursos que deben emplear los legisladores al analizar la Cuenta de Inversión, que solamente el informe producido por la Auditoría General Nación tiene 706 páginas. Y no se trata de una novela, su lectura requiere una constante actitud de evaluación, análisis y

²² **Lamberto Oscar**, *Presupuesto y Control Parlamentario*, Ediciones APOC, Buenos Aires, 2007.

confrontación con el presupuesto y las premisas de política pública, estas últimas tanto del oficialismo como de la oposición.

Visto desde la Constitución el control de la Auditoría General de la Nación es un control al servicio de algún mecanismo por el cual el Congreso evalúa la gestión del Poder Ejecutivo, pero no queda definido en el texto magno. ¿Y cómo es esto en la práctica? ¿Cómo se articula con la ley 24.156? sin entrar en el tema específico de la auditoría y análisis de la Cuenta de Inversión, veamos los principales institutos de la ley.

Conformación Del Colegio De Auditores

Como habíamos mencionado, el presidente de la Auditoría es nombrado por los presidentes de ambas cámaras a propuesta del partido de oposición con mayor número de representantes en el Congreso. En este sentido la innovación constitucional, no es minúscula, pero si insuficiente. Diríamos que completa el artículo n° 123 de la ley.

La última clausula del artículo 123, remata la participación minoritaria dando al presidente la función de “*órgano de representación de las decisiones del colegio*”, así las cosas, la reforma constitucional no agregó mas que la garantía de ser propuesto por el partido de oposición sin modificar su rol o funciones.

Tampoco la Constitución se pronuncia de manera explícita acerca de si se trata de un organismo colegiado o unipersonal.

La composición del cuerpo colegiado es de 7 miembros de acuerdo a lo prescripto en los artículos que se transcriben a continuación:

Art. 121.- La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con titulo universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

Art. 122.- Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.

Esta integración favorece a la mayoría parlamentaria, en general oficialista, de manera que el incentivo al control sea reducido, incluso recordamos que la publicidad inmediata de los informes fueron siete agónicos años, que recién se materializó en la presidencia del Dr. Leandro Despouy.

Al nombrarse los primeros auditores generales se determinará por sorteo los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondientes ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

Art. 123.-El séptimo auditor será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente.

Es el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

La ley exige que para ser auditor general se debe poseer estudios universitarios en Derecho o Ciencias Económicas, como así también una direccionalidad puesta en estudios y experiencia probada en Administración Financiera y Control, tal como se expone en el artículo 121, mencionado con anterioridad.

No obstante la ley no establece, en este punto ni en un ningún otro, algún dispositivo de evaluación de esa idoneidad.

A continuación la composición actual del Colegio de Auditores de la Nación:

NOMBRE APELLIDO	Y	CARGO	PROFESIÓN	AÑO DE ASUNCIÓN DEL CARGO
Leandro Despouy	O.	Presidente	Abogado	2002
Vicente Brusca	M.	Auditor General	Abogado	2007
Vilma Castillo		Auditora General	Contadora	2009
Oscar Lamberto	S.	Auditor General	Contador	2007
Alejandro Nieva		Auditor General	Abogado	2009
Horacio Pernasetti	F.	Auditor General	Abogado	2005
Francisco Fernandez	J.	Auditor General	Abogado	2001

La Auditoría General De La Nación Puertas Adentro: Análisis De La Estructura

Está conformada por 7 Auditores Generales de los cuales uno es el presidente. Los Auditores Generales se organizan en comisiones de supervisión las que tienen a su cargo de forma rotativa anual las Gerencias. Su estructura está compuesta por 6 gerencias sustantivas con divisiones departamentales y equipos de auditoría. Las Gerencias son:

- Control de la Deuda Pública
- Control del Sector Público Financiero y Recursos
- Control del Sector Público no Financiero
- Control de las Privatizaciones y Entes Reguladores
- Control de la Cuenta de Inversión
- Planificación y Proyectos Especiales

Los Departamentos dependientes de las Gerencia a su vez están integrados por equipos de auditoría. Estos son los que realizan la tarea de campo.

Los Equipos de Auditoría están compuestos por personal de planta permanente y en mayor cantidad por personal contratado. Los equipos cuentan con un Jefe de Equipo y un Supervisor, o bien reportan directamente al Jefe de Departamento.

Los informes de auditoría son sometidos a la revisión de los Asesores de Gabinete de los Auditores Generales, los que en Comisiones temáticas se agrupan de a tres auditores.²³

Pasada esta etapa de supervisión gerencial los informes son elevados al Colegio de Auditores para su tratamiento, una vez aprobados el Colegio de Auditores los envía a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas para su tratamiento. A instancias de su aprobación por el Colegio son publicados en la página web del organismo.

Sistema De Roles

Los sistemas de roles del personal están dados en distintas dimensiones:

Los propios a la estructura jerárquica

La cadena descendente puede establecerse en el siguiente orden:

²³ Para una información mas integrada se adjunta en el apartado “Anexos” el organigrama de la Auditoría General de la Nación, también disponible en su página web www.agn.gov.ar

Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas: Ordena la estrategia y determina límites del orden político y a veces técnico.

Colegio de Auditores: Recapta las líneas de orden de la CPMRC y retransmite hacia dentro de la organización filtrando los aspectos en que los primeros niveles no deben involucrarse—la decisión política—

Gerentes: Asignan a cada equipo de auditoría los proyectos y supervisan de manera directa o en las reuniones de asesores los avances realizando los ajustes que surgen de las diferencias de opinión que se manifiestan en la instancia de debate que implica las reuniones de asesores.

Los que nacen de las relaciones de padrinazgo político.

La influencia del padrinazgo político se manifiesta en varios aspectos que distorsionan las relaciones jerárquicas en la Auditoría General de la Nación los nombramientos son exclusivamente por padrinazgo político aún los de la planta permanente. Esto produce dos fenómenos que marcan la cultura de la organización.

Por un lado las relaciones jerárquicas sufren una deformación debido a la influencia del personal que tiene el soporte político de un padrino o del grupo político dominante, esto se ve manifestado en presiones sobre el sistema burocrático, por ejemplo una orden informal que se trasmite desde un actor representativo de un grupo de poder.

Otro aspecto que marca la cultura de la organización es la acumulación de personal en capas geológicas, esto se ve mayormente acentuado en los cuatro más altos niveles del escalafón creando un ejército de reserva y de moneda de cambio entre los grupos de poder. Se trata de personal que fue nombrado y puesto en funciones de responsabilidad los que son reemplazados por nuevas personas de confianza de los Auditores Generales.

Esto se da en dos instancias, de gran manera cuando se produce el recambio de Auditores Generales (cada 4 y 8 años) y desafortunadamente aún dentro del período de gestión del Auditor General, ya que este responde políticamente a los Legisladores quienes realizan pedidos incorporación de personal.

Por otra parte encontramos que el padrinazgo también utiliza sus jugadores para mantener relaciones oficiosas con los actores externos, principalmente con: El Congreso Nacional, La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, Los partidos políticos, El Poder Ejecutivo Nacional (sus organismos sujetos a auditoría)

Los empleados más antiguos que pertenecieron al Tribunal de Cuentas.

Este grupo 15 años después de la disolución del Tribunal de Cuentas de la nación conserva sesgos heredados de esa cultura. Generalmente se manifiesta en ritualismo y aversión a utilizar nuevas técnicas de auditoría.

Este grupo se mantiene unido por la historia común que está además reforzada por intereses comunes por las remuneraciones debido a reclamos de reencasillamiento que tramitan ante la Auditoría como damnificados. En ellos es en donde más se expresa la resistencia a la innovación. Actúan de manera corporativa. Su historia e intereses comunes los muestra como un grupo muy homogéneo.

Los asesores

Los integrantes del cuerpo de asesores son en su mayoría individualistas y muy competitivos. Basan su poder en el padrinazgo directo de su Auditor General o de un Legislador. Su competitividad está mayormente dada por la esperanza de ser incorporados a la planta permanente ya que saben que finalizado el mandato del Auditor General finaliza su contrato..

Personal contratado

La caracterización de este grupo está dada por dos variables predominantes. Por un lado —como todos son nombrados por recomendación política— tratan de utilizar su padrinazgo para desenvolverse con el mayor desapego de los Jefes de Equipo y de Departamento. Por otra parte debido a que son nombrados por medio de contratos “basura” (sin vacaciones pagas, aguinaldo y obra social) mantienen una posición contestataria que utilizan para justificar su bajo compromiso.

Sistema De Planeamiento

El sistema de planeamiento tiene el siguiente circuito:

El producto sustantivo de la organización es la participación en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión y los otros informes de auditoría sectoriales o especiales.

El circuito es como sigue:

La programación anual de los trabajos de auditoría es preparada por la Gerencia de Planificación luego es elevada a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, una vez aprobada se adjudican los proyectos a los distintos equipos de auditoría.

En el sistema de roles de la planificación, con la Presidencia de Leandro Despouy, se ha incorporado un esquema de planificación participativa ciudadana que consiste en realizar talleres para que las ONGs propongan temas que resultan de interés a ese sector.

En rigor la Gerencia de planificación no realiza una tarea del nivel estratégico en la planificación, su intervención está limitada a la asignación de los recursos humanos y las horas hombre por proyecto.

Por otro lado, analizando el sistema de toma de decisiones está concentrado en el Colegio de Auditores Generales. Éste recibe la influencia de los principales jugadores de

la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de los actores relevantes de los partidos políticos.

El sistema de toma de decisiones está basado en el acuerdo entre caciques. Se proyecta hacia el interior de la organización fijando esa impronta.

Cabe destacar que prevalece un alto nivel de discrecionalidad en las decisiones.

La planificación detallada queda a cargo de los jefes de equipo de auditoría. Esta instancia es crucial debido a que el Jefe de Equipo reinterpreta el sentido y alcance del programa de trabajo además de verse en la obligación de agregar o suprimir objetos de auditoría redefiniendo el alcance. Esta decisión es generalmente compartida por el Jefe de Departamento y el Gerente en una cadena ascendente.

Estructura Y Descripción De La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora De Cuentas

La vinculación del Congreso con las actividades que realiza la Auditoría General de la Nación se encuentra formalmente a cargo por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, tal como queda expreso en el artículo 127 de la Ley 24.156.

Esta Comisión fue creada en 1878 por la ley 923; actualmente sus atribuciones y competencias en el campo están dadas por la Ley 24.156.

Está integrada por seis senadores y seis diputados cuyos mandatos duran hasta la renovación de la Cámara a la que pertenecen. Anualmente se elige Presidente, Vicepresidente.

La función primordial de este órgano es analizar los informes que le envía la Auditoría para luego llevarlos a tratamiento de ambas cámaras. También le corresponde proponer al Congreso el presupuesto anual de la Auditoría y aporbar o rechazar la cuenta de inversión.

Esta comisión conjuntamente con la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, es una de las comisiones del Congreso que cuenta con asignación de presupuesto propio.

Este organismo es autárquico en lo referente a su presupuesto, y no existen dispositivos de control en este aspecto.

ANÁLISIS DE LA LEY 24.156 “ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL”

Habíamos mencionado que la reforma del '94 al incorporar a la Auditoría General de la Nación como órgano de asistencia técnica al Congreso Nacional, habría generado una situación de ultraactividad de la Ley 24.156.

Para acercarnos al tema que nos ocupa veamos algunos artículos que crean y definen la Auditoría General de la Nación y su relación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

TITULO VII – Del Control externo – CAPITULO I

Auditoría General de la Nación

Art. 116 – Crease la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional.

En este artículo, queda absolutamente clara la dependencia de la Auditoría General de la Nación del Congreso Nacional. Mejor dicho imposible. Pero parecería, si se observa en detalle, que el Poder Legislativo por su naturaleza no puede alojar una dependencia sin que quede absolutamente esclarecido el mandato de las autoridades del Congreso sobre la Auditoría.

De eso se ocupó la ley pero de manera insuficiente, creando una relación parcial que oscila entre la independencia funcional y la dependencia política. Tal vez contradictoria. Pero como buscamos interpretaciones armónicas, y si las consideramos suficientes, aparece como una función política mas que jerárquica administrativa.

“El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta. Cuenta con independencia financiera.”

“Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de las funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera.”

“Las modificaciones posteriores serán propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas...”

Aquí es donde aparece una primera relación entre la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y la Auditoría General de la Nación, pero lejos está de marcar una relación de dependencia jerárquica administrativa. Mas tiende a mostrar que ambas comisiones del Congreso deberían dar un formato inicial al organismo, ya que, fuera de la integración del Colegio de Auditores –designados por el Congreso- la ley nada dice. Y luego de esa primera instancia (norma transitoria), aparece una norma intrusa que retiene esos elementos básicos para el funcionamiento de la organización en un *ad referendum* de las comisiones responsables.

¿Cómo puede tenerse independencia funcional si se depende de la aprobación de terceros para darse los instrumentos básicos para el desempeño?

En cuanto a las capacidades, la ley 24.156 da a la Auditoría atribuciones de auditoría realmente amplias, incluso la de promover investigaciones patrimoniales y de comunicar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, los resultados de estas investigaciones, podemos decir que esta atribución nunca fue utilizada. Y a eso se debe agregar el inapropiado tratamiento legislativo al incorporar la difusa sentencia “*en los casos que corresponda*”, ¿y cuándo corresponde? No se sabe, no lo dice, ¿lo decide el Colegio de Auditores? ¿Lo indica la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas? Hasta ahora no.

La redacción del articulado que da lugar a esa facultad se imbrinca con la capacidad de Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de dar publicidad o no a los informes de la Auditoría. Pero el texto no es muy claro, no se sabe bien si se refiere solamente a las investigaciones patrimoniales, a la memoria, o cada informe en particular realizado por la Auditoría.

Veamos:

Art. 119.- para el desempeño de sus funciones la Auditoría General de la Nación podrá:

...c) Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a los fines del inc. f) de este artículo;...

e) Presentar a la Comisión mencionada, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación;

f) dar a publicidad todo el material señalado en el inciso anterior con excepción de aquel que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado...

Esto presenta una referencia en bucle que confunde el sentido y la intención del legislador. Nótese que el inciso f) se refiere al inciso e); a la memoria de la Auditoría, y ésta contiene una reseña de los informes realizados y de la actuación institucional, y como toda memoria se realiza ejercicio vencido.

De esto se desprende que toda publicidad de la actividad de la Auditoría General de la Nación quedará sometida a la aprobación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la que en el año siguiente tendría que determinar qué se publica y qué no.

Pero vemos que la referencia en bucle hace que pueda interpretarse que es facultativo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas reservar o dar a publicidad las investigaciones de contenido patrimonial que considere una reserva de discrecionalidad.

Como mencionamos, en cuanto a las investigaciones de contenido patrimonial, nunca se realizaron, y en cuanto a la reserva de informes, la Auditoría convino con la

Comisión la publicación de los informes en el sitio de Internet de la Auditoría, una vez aprobados por el Colegio de Auditores Generales.

Falta una reglamentación que establezca cuándo y por qué se reserva o no un informe, si bien hay temas como el secreto bancario, fiscal, gastos de defensa, reserva de datos personales, y otros que ya están contemplados en la legislación general. Y la práctica ha mostrado que el Colegio de Auditores ya define de antemano si el informe debe ser reservado o no. Dicho de otra forma, el Colegio impone la reserva de informes, queda constancia del motivo en el acta de la reunión del Colegio, evitando su publicación en el sitio del organismo, al tiempo que lo envía a la Comisión Parlamentaria Mixta revisora de Cuentas. También ha sucedido que dicha Comisión ha pedido la reserva después de publicado el informe.

La cuestión de la publicidad de los informes de la Auditoría parece ser una batalla ganada por la minoría, pero téngase en cuenta que esto tiene su mayor impacto en el sentido de los posibles controles verticales que pueden darse a partir de la publicación y el interés de organizaciones no gubernamentales. O bien cuando son útiles al Poder Judicial como elemento de prueba o para el impulso de una investigación.

Sobre la publicidad de los informes, un punto espinoso, si los hay, ya que la presencia de legisladores en los medios de comunicación nunca resulta suficiente para equilibrar la tensión entre la opinión política del representante y la noticia. Con el consecuente efecto de creación de agenda de opinión política del representante y la noticia. Con el consecuente efecto de creación de agenda de opinión pública sobre el electorado.

El artículo 118 contiene otra mención a la dependencia de la Auditoría para con el Congreso manteniendo la doble intervención de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas: *Art. 118.-En el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las comisiones señaladas en el art. 116, la Auditoría General de la Nación, tendrá las siguientes funciones:*

Los incisos de este artículo determinan las funciones, que por cierto son extensas en cuanto a la capacidad y ámbito de control, y en el inciso g) vuelve a aparecer el comando político de las comisiones como si ejercieran funciones de alta gerencia: *2Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por si o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas”.*

Pero debemos anotar que es una atribución facultativa, ya que dice “por si o por indicación”. Y desde ya esto no implica que si las comisiones no indican nada, la Auditoría General de la Nación se paraliza. Éste es otro punto que abona la interpretación de la independencia funcional a favor de la autonomía de la Auditoría para realizar sus funciones. Y, por otra parte, se deslizó en el texto de la ley la facultad nativa del

parlamento de controlar la administración, paradójicamente, dando a las Cámaras del Congreso un poder que ya tienen.

En todo caso, arriesguemos a que apunta a asegurar que la voluntad política de auditar temas de interés parlamentario se cumpla. En tal caso si el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo, ¿por qué solamente la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas puede indicar acciones de control a la Auditoría? ¿Qué lógica determina que una comisión de doce (12) parlamentarios monopolice la formación de opinión y las decisiones de control parlamentario que puedan originarse desde el sistema de control de auditoría?

Podríamos respondernos que se debe a la lógica de división de tareas por especialidad que representa el sistema de estructura parlamentaria en comisiones. Pero ¿acaso no son todos los legisladores, como cuerpo, como facción o grupo e incluso a título individual, los que tienen el mandato y derecho de controlar y pedir informes al Poder Ejecutivo?²⁴

Esta cuestión se ve agravada al constatar que las resoluciones de pedidos de informes no son tratadas en los plenos de ambas cámaras, ni tienen otro tratamiento en comisiones que el dado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. ¿Por qué no implementar un sistema de control endógeno con mayor participación de los miembros del Congreso?

El artículo más contundente acerca de la naturaleza de la relación entre la Auditoría y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en cuanto a dependencia es el 127: *“El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca”*.

Curiosamente nunca se formalizaron controles vía un reglamento o una mecánica administrativa de supervisión, aparentemente resulta suficiente la representación de mayoría y minoría en el Colegio de Auditores, de manera que, por lo general se acude al procedimiento de indicación y control *in voce* y cada auditor tiene sus referentes en las cámaras o bien hay referentes de consuno. Y desde ya, aparece nuevamente el control del tipo alta gerencia, es decir, político. Pero también es cierto que se utiliza el medio formal de solicitudes escritas o pedidos de inclusión de auditorías en el plan anual.

²⁴ **Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados (HCD) Artículo 204** *“Todo diputado puede proponer la citación de uno o mas ministros del Poder Ejecutivo y juntamente con ellos la de los Secretarios de Estado que corresponda para que proporcionen las explicaciones e informes a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. Puede así mismo, proponer que se requieran del Poder Ejecutivo informes escritos. En uno y otro caso, en el proyecto pertinente se especificarán los puntos sobre los que se haya de informar. Cuando se trate de recabar informes escritos, la Comisión a la cual la iniciativa hubiere sido girada podrá resolver por unanimidad darle forma definitiva y pasarla a la Presidencia para que, sin otro trámite, se curse el requerimiento al Poder Ejecutivo; pero no podrá introducirse modificaciones en el texto de la iniciativa son la conformidad de su autor. Los proyectos a que se refiere este artículo serán despachados por las Comisiones con preferencia.*

Ahora bien, debemos notar que en la ley 24.156, tanto la Auditoría General de la Nación como la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, son creadas en el mismo título; “Del control externo”, en el Capítulo I se crea la Auditoría y en el Capítulo II la Comisión.

Aquí otro vínculo en relación a la funcionalidad de la potestad de control del Poder Legislativo:

*Art 128.-La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes”.*²⁵

En este punto lo fundamental es que se mantiene el criterio de integración por mayoría y minoría, por supuesto, favorable a la mayoría.

Una lectura atenta del siguiente artículo pone de manifiesto la forma en que la dependencia del Congreso se infiere como criterio vía los deberes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas:

Art. 129.-Para el desempeño de sus funciones la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:

Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación;

Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación;

Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materiales de su competencia, fijando los plazos para su realización;

Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente;

Analizar los informes periódicos de cumplimiento de programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir;

Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

²⁵ 0725-D-2008 – PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY 23.847- a fin de no crear incompatibilidad con la Ley 24.156, en el presente proyecto se cita expresamente su articulado y se ratifican las funciones de la CPMRC

Si bien la ley no lo especifica, está creando una figura de relación política-administrativa entre la Comisión y la Auditoría, pero las reglamentaciones no imponen una dinámica que vaya mas allá, contradiciendo la autonomía funcional del órgano de control externo. Aparecen como acciones de seguimiento y en especial en los inc. c) y d) nuevamente el ejercicio de una función de alta gerencia.

Una última consideración es que ni la Constitución Nacional ni la ley dicen nada acerca de qué debe hacer la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas con los informes de la Auditoría, claro está, además de aprobarlos o no, esto solamente dicho en la ley y de manera general en cuanto a la memoria anual.

La práctica ha demostrado que los informes de la Auditoría siguen un circuito político-administrativo, reglamentado parcialmente por la interpretación conjunta de varias normas, la Constitución Nacional, la ley 24.156, el reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, las Normas Básicas de Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, los reglamentos de las Cámaras, y otras leyes posteriores a la reforma del 94 que asignan el control de programas o políticas públicas específicas a la Auditoría, como si el órgano de control ya no las tuviera.

Antes de finalizar con este punto, debemos apuntar que el Congreso no tiene facultades administrativas, salvo las que se da a sí mismo para organismos que le pertenecen, la Biblioteca del Congreso, la Dirección de Obra Social y la imprenta del Congreso, en esos casos la administración descansa alternativamente en los Presidentes de las Cámaras.

Por otra parte la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, tiene un presupuesto especial asignado para una planta de personal propia para asegurar el desempeño de sus funciones. Esto es, administra un presupuesto propio (además del que le corresponde como comisión parlamentaria del presupuesto del Congreso) para su estructura. Al dar una mirada a esta estructura, podemos apreciar que no hay funciones que establezcan una relación con la tarea de la Auditoría General, como tampoco hay misiones y funciones asignadas. En todo caso da idea de una estructura interna para ordenamiento de las tareas parlamentarias.

Pero parece más atinado que si se toma el criterio de la dependencia y pertenencia de la Auditoría al Congreso, las autoridades con quienes debería resolver la vinculación serían los presidentes de ambas cámaras como autoridades administrativas, cuestión imposible a partir de la independencia financiera que le asegura la ley. O en todo caso nuevamente, estaríamos ante una figura mixta, donde los presidentes de ambas cámaras sólo participarían en lo político y administrativo de manera burocrática, con una participación jurisdiccional acotada o reducida a la protocolar.

No resulta provechoso analizar las normas que dan cuenta del circuito de los informes de auditoría si no fuera para establecer algún valor agregado a su eficacia o efecto. Pero veamos brevemente los institutos constitucionales alrededor de este tema, en particular los Pedidos de Informes al Poder Ejecutivo.

Recordemos el párrafo segundo de su creación *“El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta, cuenta con independencia financiera”*.

Una cuenta con independencia financiera nos indica que no puede ser administrada por autoridad alguna que las propias. En tal caso, es decir, visto desde la óptica de la administración presupuestaria, es donde aparece mas nítida la contradicción, si el legislativo no tiene facultades administradoras mas que para los organismos propios ¿cómo puede administrar al órgano de control externo del sector público nacional?

PEDIDOS DE INFORME AL PODER EJECUTIVO ¿ÚNICA FUNCIÓN DE LOS INFORMES DE LA AUDITORÍA PARA EL CONGRESO?

Se distinguen tres mecanismos de informe del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo:

La comparecencia e interpelación del Jefe de Gabinete de Ministros.

CN.Artículo 101.-*El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.*

Encontramos alguna pauta acerca de este mecanismo en el Reglamento de la Cámara de Diputados;

RHCD. Artículo 210

Si durante el debate o a su término se propusiese algún proyecto de ley, de resolución o de declaración, relativo a la materia que motivó el pedido de informes, al terminar el debate la Cámara podrá resolver, por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los presentes, su tratamiento sobre tablas. No haciéndolo así, será girado a la Comisión pertinente.

Y, para responder a la acusación de la Cámara de Diputados frente al Senado:

CN. Artículo 53.-*Solo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros, y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.*

Debemos notar que la Constitución no contempla el mecanismo de pedido de informes al Ejecutivo. Tampoco está definido en la Ley 24.156, ni en el Reglamento de la

Cámara de Diputados, esto último es razonable ya que los reglamentos parlamentarios no pueden ni deben expresar una normativa en exceso detallista o excluyente, debido al carácter endógeno del derecho parlamentario donde además siempre prevalece el acuerdo por sobre la norma, ya que es imposible poner trabas al desempeño y privilegios parlamentarios, y uno de ellos es apartarse del reglamento. El reglamento es orientador, existe para evitar una continua deliberación acerca de la manera de hacer las cosas.

Sin embargo hay una cuestión concreta, al tratarse del tratamiento o bien de la internalización de los informes de la Auditoría General de la Nación en el parlamento, sería mas razonable que todo el circuito se encontrara pautado en una parte especial y común al reglamento de las cámaras.

El circuito fáctico es sintéticamente como se muestra a continuación:

Planificación (consensuada y aprobada por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas)

Realización de las tareas de campo (cada Gerencia sustantiva está a cargo de una comisión de supervisión compuesta de dos auditores generales y el presidente de la Auditoría General de la Nación)

El informe se envía al organismo auditado para que agregue un descargo si lo estima procedente.

El Colegio de Auditores lo aprueba (o bien es redefinido como documento interno solamente en los casos en que la auditoría no ha prosperado pero tiene valor como documentación de base para futuros informes)

El informe se envía a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas emite un dictamen (al archivo o recomienda un pedido de informes al Poder Ejecutivo)

El pedido de informes al Poder Ejecutivo es aprobado en plenario legislativo sin debate (éste es el punto quizá mas criticado, ya que se cumple como un paso administrativo y no político)

El Jefe de Gabinete de Ministros pide informes al organismo auditado.

El Jefe de Gabinete de Ministros contesta a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas envía la respuesta al archivo o bien recomienda otro pedido de informes.

Pero si el único arbitrio constitucional, con efecto jurídico directo sobre el Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros, es el juicio político, no es razonable esperar, que

procurando una corrección de las acciones del ejecutivo se eche mano de esta herramienta de última instancia.

Las respuestas al Poder Ejecutivo, junto con su informe mensual y los informes de la Auditoría deben poder procesarse por una unidad de análisis que los transforme en información adecuada para la toma de decisiones legislativas y parlamentarias.

EL REGLAMENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS Y LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

“La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas fue creada en el año 1878 por la Ley N° 923. Las competencias y la cantidad de sus miembros fueron modificados por la Ley N° 3.956 del 1900; Ley N° 14.179 del año 1952; Ley N° 23.847 del año 1990 y la Ley 24.156 del año 1993. Sus actuales competencias surgen de la Ley 24.156.

*Tiene a su cargo el análisis de la Cuenta de Inversión a que se refiere la Constitución Nacional, así como también el control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, el análisis de su presupuesto, y el examen de los informes de auditoría del citado organismo”.*²⁶

A partir de aquí dos cuestiones, en primer lugar, la necesaria participación de la Auditoría General de la Nación en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión y el control de las actividades de la Auditoría por parte de la Comisión.

Y se repite el esquema hasta ahora comentado: en la mayoría de los casos en que aparece la relación entre la Auditoría y la Comisión la mala redacción y la técnica legislativa de las leyes de creación de la Comisión, su reglamento y de las competencias que tienen sustento en la ley 24.156, son insuficientes y se plantan en un campo ambiguo para desentrañar una relación que defina la posición institucional de la Auditoría.

Basta un breve comentario acerca del artículo 1° de su reglamento: *“Corresponde a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas dictaminar sobre lo relativo a todo lo vinculado al control del sector público nacional”*

Cuando reza: *“todo lo vinculado al control del sector público nacional”* tanto puede interpretarse como atribución de ejecución propia (política) o bien por extensión a las actividades de la Auditoría. Aunque este texto es mas armónico con el texto constitucional. ¿Queda agotado el control parlamentario del sector público nacional con la intervención de la Comisión?

De ninguna manera, parece de un criterio mas certero convenir en que hay una gran ausencia en todo el complejo normativo; una definición clara del *control externo del sector público nacional*.

²⁶ http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro_comision=100 REGLAMENTO DE LA CPMRC (Transcribe y unifica las normas Ley 24.156 y de la CN)

Además, el reglamento de la Comisión no hace otra cosa que parafrasear la Constitución Nacional o las competencias que le son otorgadas por la Ley 24.156. diremos que el Reglamento de la Comisión simplemente traslapa y yuxtapone la normativa preexistente sin realizar una creación parlamentaria eficaz que fortalezca el control.

Hasta aquí no hay problemas en cuanto a que simplemente aclara el origen republicano del control, pero continúa:

“El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación” (Artículo 85 de la Constitución Nacional)

Aquí comenzamos con ciertos problemas ya que en el capítulo referido al Jefe de Gabinete de Ministros, hay una potestad de control encomendada a la Comisión Bicameral Permanente (que nuestra Constitución no crea); por un lado en cuanto al control ex ante, como mecanismo de control legislativo es la encargada de recibir y previo dictamen someter a consideración del pleno las iniciativas legislativas del Jefe de Gabinete de Ministros; por otro lado, el magistrado, tiene el deber de refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.²⁷

Estas facultades de la Comisión Bicameral Permanente hacen visible una mecánica por la que queda establecida una forma para que el Congreso realice el llamado control legislativo como lo explicamos en cuanto lo entiende Giovanni Sartori. En este sentido encontramos que, nuevamente, se crean por ley facultados que ya tiene el parlamento.

Ésta no es la única instancia u oportunidad definida en la Constitución Nacional en cuanto a controles y contrapesos entre el Legislativo y el Ejecutivo, la ventaja es que al encontrarse expresamente dicho y caso reglamentado en la propia carta suprema y al agregar lo determinado en el artículo 85, podemos afirmar que estos elementos deben ser interpretados como una intención de contribuir a establecer un presidencialismo atenuado.

Entonces retomemos lo antes dicho acerca del reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas: *“...dictaminar sobre lo relativo a todo lo vinculado al control del sector público nacional”*. Hay dos niveles de control: el control técnico administrativo realizado por la Auditoría General de la Nación, es la base para que el Congreso se forme opinión de los actos de gobierno, cosa que se ha manifestado hasta ahora por los dictámenes de la Comisión, que o bien recomienda una resolución de pedido de informes o bien envía al archivo los informes de la Auditoría y el dictamen de la comisión consuma el control político.

²⁷ Artículo 100, incisos 12 y 13 de la CN. Creada por la Ley 26.122 – **ARTÍCULO 1°**- Esta ley tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo: a) De necesidad y urgencia; b) Por delegación legislativa; c) De promulgación parcial de leyes.

En este sentido ha sido criticado el hecho de que por resolución de los presidentes de ambas cámaras se haya delegado internamente en el Congreso, el análisis de los informes de la Auditoría y a la Comisión.

Esto no es per sé ni bueno ni malo, sin embargo, el análisis del procedimiento de solicitud de pedidos de informes al Poder Ejecutivo y sobre todo su tratamiento “a libro cerrado” que acumula una cantidad de informes por sesión, es la fuente de la crítica en cuanto parece no detectarse un mecanismo por el que los legisladores no pertenecientes a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas puedan efectuar un análisis propio y madurar el tenor del pedido de informes en base a la trascendencia del tema o su importancia patrimonial.²⁸

A partir de estas acciones, no podemos decir que los legisladores no tienen otro camino para interiorizarse de la labor de la Auditoría, que no sea por intermedio de la vía formalizada en el reglamento interno de la Comisión: el dictamen de la Comisión.

Aunque este punto nos hace poner la atención en qué medida son insuficientes los sistemas de control horizontal, cuando aparecen solo como útiles para marcar la agenda de los sistemas de control vertical y que finalmente ejercen las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación con las consecuencias antes apuntadas.

²⁸ **ACIJ**, *En busca del Control Perdido I, “Informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”*, ACIJ, Buenos Aires, Programa Mejor Control, Mejor Gobierno, 2007.

REFLEXIONES FINALES

Posición De La Auditoría General De La Nación Ante El Estado

Desde la posición mas legalista y favorable a la mayoría, depende del Congreso, mientras que en el otro extremo se lo considera un órgano extra poder con predominio de la oposición. En este sentido debería encontrarse la forma para que no se pierda la innovación que representa que el parlamento pueda recibir apoyo técnico para mejorar su sistema informativo y por otro lado, ser realmente un elemento que ayude para atenuar el presidencialismo. Probablemente sea necesario establecer una instancia para aplicar una facultad del tipo “alarma” para que la intervención parlamentaria haga sentir su peso sobre la burocracia ejecutiva.

Posición De La Auditoría General De La Nación En El Parlamento

Dos aspectos: por un lado hay una fuerte crítica y demanda acerca de la asimetría de información y de formación técnica de legisladores y asesores con respecto al Poder Ejecutivo. Las comisiones son de hecho órganos de asesoramiento del plenario. ¿Qué impide entender a la Auditoría como una comisión especializada bajo este nuevo paradigma de control parlamentario que propone el artículo 85 de la Constitución? “...*este organismo de asistencia técnica del Congreso...*” Por otro lado, así como otros organismos del Congreso tienen su propio presupuesto dentro de la Jurisdicción, no hay motivos para arriesgar que, la administración de la Auditoría puede muy bien descansar en la presidencia de las cámaras. Esto no inhibe su autonomía funcional, es simplemente un encuadre dentro del presupuesto nacional. Tampoco resta la intervención al Colegio de Auditores Generales, ya que la función de los presidentes de las cámaras sería como en otros casos, refrendar el presupuesto del organismo, a nuestro criterio parece mas atinado que esta responsabilidad descansa en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y en las de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras.

Además, el presupuesto de los tres poderes es votado con dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda del Congreso, no se entiende que una ley tenga que aclarar este ítem.

La Cuestión De La Integración Del Colegio De Auditores

No cabe duda que la integración del Colegio de Auditores debe por lo menos contener una representación mas amplia del espectro político del Congreso.

Por ejemplo, ampliando el número a nueve miembros que se integrarían de la siguiente manera: cuatro (4) por la primera minoría o partido con mayor número de representantes den el Congreso, tres (3) por el partido que le siga en cantidad de representantes (de los que se elige al presidente) y dos (2) por la tercera fuerza política. Cuatro (4) por la Cámara de Diputados y cuatro (4) por la Cámara de Senadores. Si bien en principio parece indicar que la mayoría parlamentaria queda en minoría en esta integración, no es razonable pensar que las dos minorías restantes encontrarán acuerdo en todos los temas.

Otra teoría de la integración en base al instituto constitucional de la presidencia elegida por el partido de oposición, es que el Colegio de Auditores se integre con legisladores, pero esto nos pone por delante el problema de que estos legisladores deberían dedicarse a tiempo completo a esta tarea y puede que bajo cierta óptica tradicionalista se presente un problema de desnaturalización de la función del legislador.

Pero, debería considerarse seriamente dar preferencia a los legisladores de mandato cumplido para integrar el Colegio de Auditores Generales. Esto por dos razones, a nuestro criterio; primero por la experiencia en la gestión parlamentaria y el conocimiento de los asuntos de la cosa pública; la segunda, la mayor posibilidad de establecer una continuidad armónica en las relaciones con el Congreso. Además, desde la creación del organismo, el Colegio de Auditores sufrió dos recambios: el primer Colegio no lo integró ningún legislador y el perfil de sus integrantes era mas técnico que político, el segundo Colegio incorporó figuras mas políticas que técnicas y finalmente el tercer Colegio está compuesto por ex legisladores en su mayoría.

En cuanto a las duraciones de los mandatos, parece mas razonable que acompañe las renovaciones parciales y totales de las cámaras, a fin de mantener el equilibrio entre los signos políticos.

También debemos considerar la posibilidad de la elección directa de los miembros del Colegio de Auditores, conservando el instituto constitucional que hace referencia al presidente de la Auditoría General de la Nación; claro está que el efecto arrastre podría atenuarse sin son elegidos en oportunidad de la renovación de las cámaras y cuando no coinciden con la elección presidencial.

Una vía de solución y complementaria a la anterior, es ampliar la integración de la Comisión para garantizar una composición mas equilibrada, de manera que se encuentren representados mas bloques. Tanto la Comisión como el caso del Colegio de Auditores deberían sesionar con un quórum de las dos terceras partes. Al utilizar el sistema de quórum de las dos terceras partes se fuerza la presencia de la mayoría y de las minorías para no dejar librada la sesión a ninguna de ellas.

La cuestión del tratamiento de las integraciones es fundamental, ya que no se han encontrado muchas respuestas acerca de cuáles son los incentivos para que la mayoría controle al gobierno que por lo general es del mismo signo político.

Una alternativa al problema de la integración es la rotación de las autoridades (Presidente y Vicepresidente de la Comisión) de manera que anualmente corresponda un año al oficialismo y otro año a la oposición. De todas maneras no obsta para que se integre con mayor cantidad de legisladores respetando la composición de las cámaras en orden a una representación más plural.

Además, si la Cuenta de Inversión no es otra cosa que el resultado del presupuesto ejecutado, su integración debería ser igual a las de Presupuesto y Hacienda.

¿Es acorde a la lógica parlamentaria la función de la Comisión según la Ley 24.156 y en cuanto a la Auditoría?

Aumentemos la apuesta. La función de control es propia del parlamento y no es una especialidad de la colegiatura, es decir, es tan general como la de legislar, pero solamente podemos distinguir dos especialidades de control que puedan atribuirse o delegarse en una Comisión revisora de cuentas; la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión y la formación de opinión del cuerpo legislativo acerca de la marcha de los asuntos de la administración en materia presupuestaria, que además debe compartir con las comisiones de Presupuesto y Hacienda.

Es mas que evidente que son dos campos, aunque vinculados por el presupuesto; uno esta referido al seguimiento y evaluación del presupuesto financiero (aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, que sin dudas su análisis corresponde a una comisión especial), pero el seguimiento en todo caso le correspondería a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras.

Al medir el asunto en toda su profundidad, queda la cuestión del resto de las innovaciones adquiridas por la constitución y la ley, es decir; las auditorías de gestión, las auditorías ambientales, las de servicios públicos y todo tipo de estudio especial, investigación o auditoría que revise el status de las políticas públicas.

La tarea encomendada por la Constitución a la Auditoría va mucho mas allá de la revisión de cuentas.

Por esta sencilla razón, y en base al criterio de la delegación de legislar en comisiones por especialidad, para el estudio, revisión y acuerdo sobre un asunto, no es lógica parlamentaria que la Comisión atienda cuestiones como los dictámenes ambientales, de servicios sociales, de previsión social, de educación, de salud, de cultura, de servicios públicos o de sectores estratégicos como la minería, hidrocarburos y temas de defensa o seguridad.

La Función De Los Informes De Auditoría Para El Congreso

La asistencia técnica debe incluir recomendaciones para el control legislativo y proveer además insumos básicos relativos a la evaluación de resultados de políticas públicas. La eficacia de los informes como insumo parlamentario también depende de la difusión y del interés que despierten en los legisladores, es por eso que no es razonable utilizar el recurso técnico como una elusión para finalmente no aplicarlos al control político.

Dicho de otra manera, la función técnica de la Auditoría no es una limitación, por el contrario, es su amplio marco de competencia, superior y completo en cuanto abarca todo tipo de control.

Recomendaciones Para El Control Legislativo

Parece que no hay obstáculo legal para que los informes de la Auditoría propongan reformas legislativas. Si se incorpora esta práctica estaríamos apuntalando el puente entre el control político y el control de auditoría. Esto aumentaría notablemente la eficacia de los informes de la Auditoría y la llevaría hacia el terreno del control parlamentario de un modo natural, estableciendo una modalidad directa de implementación de la cláusula constitucional que se refiere a que la opinión del Congreso sobre el desempeño del Poder Ejecutivo estará sustentada en los informes de la Auditoría.

Realizar recomendaciones legislativas, evaluaciones de programas y aún las auditorías financieras, que se incluyan en el circuito general del tratamiento de asuntos parlamentarios, resulta en una mejora de las relaciones de la Auditoría con el Congreso y una mejora de la performance parlamentaria. Caso contrario quedamos en el riesgo de quedar en el punto muerto de la intervención en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, solamente compensado por la difusión de los informes y los posibles controles verticales.

Los pedidos de Informe al Poder Ejecutivo... ¿la misma administración informa al mismo Congreso?

El problema que se presenta con los pedidos de informes al Poder Ejecutivo tiene diversas aristas. La primera es que no están tratados por el pleno de las Cámaras, la segunda es que los tiempos parlamentarios mas la burocracia ejecutiva hacen por lo general o bien los responde otro Jefe de Gabinete, o Ministro o responsable del organismo auditado. También ocurre que la respuesta le llega a una cámara diferente (renovada) de la que lo solicitó.

La tercera es que en cuanto al contenido, qué motivaciones puede tener el Jefe de Gabinete de Ministros para responder una cosa diferente de la que ya respondió el auditado en su descargo al informe de la Auditoría.

Por eso es que incluir una facultad de menor jerarquía que el juicio político, pero vinculante y que no se considere una función de cogobierno, depende por un lado en gran

medida de la eficacia del Congreso en la realización del control legislativo y por el otro, de establecer un mecanismo por el que los legisladores puedan solicitar la aplicación de sanciones a la Auditoría.

Además puede considerarse la opción de que la Auditoría tenga facultades para citar y comprometer a los responsables de la ejecución operativa para que se acuerden plazos sobre la efectividad de las recomendaciones. De manera que tendríamos un sistema mixto donde por un lado el funcionario del ejecutivo se compromete a la mejora de manera voluntaria, pero sabe que puede ser sancionado si no cumple. El procedimiento es novedoso, hay sistemas que prevén la multa directa sobre la remuneración del funcionario, o bien el recorte presupuestario que podría ejecutarse vía el control legislativo.

Los continuos cambios de funcionarios en un marco administrativo donde predomina la lógica de la emergencia permanente atenta contra el control parlamentario en cualquiera de sus variantes.

El Juicio Político: ¿Recurso Imposible O Último Recurso?

En cuanto al juicio político al estar restringido al Presidente y Jefe de Gabinete de Ministros, se realiza un escenario de crisis, la evidencia de las faltas deben ser de tal magnitud que ni las mayorías parlamentarias las pueden sostener ante la opinión pública. Esto sostenemos que está bien que se mantenga en esos carriles, porque no se puede estar cambiando de presidente o de Jefe de Gabinete de Ministros, a riesgo de la continuidad de la gobernabilidad, buscando una *gobernanza*, que el propio Congreso debería sostener desde su actividad.

Distinta apreciación merecería el tema si, por lo menos el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros fueran electos por el Parlamento.

La moción de censura no tiene mucho sentido cuando el Gabinete de Ministros es nombrado por el Presidente.

Informar a La Sociedad o El Control Vertical

No alcanza la difusión o publicación de los informes como se realiza hasta ahora, la función informadora debe incluir elementos explicativos suficientes para contrarrestar en la medida de lo posible la interpretación sesgada o con intereses distintos de la mejora de la cosa pública.

Por otra parte no cabe duda que la participación pública del legislador que hace suyo el informe de la Auditoría General de la Nación, aumenta el peso de su intervención en los medios ya que puede argumentar tanto desde lo político como desde lo técnico.

¿Quién controla a los controladores? ¿Los partidos políticos y el voto como ley del pueblo?

Aunque siempre ha sido presentado como un hecho casi imposible y de difícil internalización en la sociedad, en definitiva quien controla ex ante y ex post, es el votante,

ya que solamente el pueblo puede otorgar de manera natural mayor poder controlador al parlamento; cuando corta la boleta, o aumenta el pluralismo político del parlamento en las renovaciones de las cámaras.

A modo de cierre nos parece oportuno que este análisis tenga resumida cuenta de los órganos de control a nivel provincial. Como se vislumbra en el desarrollo de este trabajo, el escenario post Consenso de Washington trajo aparejado una reestructuración en lo que respecta a las competencias y campos de acción y control, porqué no, de los gobiernos provinciales y municipales. Estas cuestiones si bien fueron subsidiarias a nuestro objeto de estudio, desempeñaron un papel muy importante a la hora de plantearnos muchos de los interrogantes que aún quedan insatisfechos aquí. Se observa una asimetría en cuanto al nivel provincial y al nivel nacional, ya que en la mayoría de las provincias aún subsisten los Tribunales de Cuentas, si bien con sus respectivas modificaciones devenidas por el propio contexto, pero que no logran ejercer un trabajo paralelo con órganos a nivel nacional, que para nosotros sería una alternativa sólida para equiparar criterios en la forma de gestión de la cosa pública y todo lo que eso implica.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- **ACIJ**, *En busca del Control Perdido I*, “Informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, ACIJ, Programa Mejor Control, Mejor Gobierno, Buenos Aires. 2007.
- **ACIJ**, *En busca del Control Perdido II* “Propuestas para la mejora de trabajo y estructura de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, ACIJ, Programa Mejor Control, Mejor Gobierno, Buenos Aires. 2007.
- **ACIJ**, *En busca del Control Perdido III*, “Informe sobre el trabajo y estructura de la Auditoría General de la Nación y propuestas para su modificación” Programa Mejor Control, Mejor Gobierno, Buenos Aires. 2007.
- **ALVAREZ JUAN JOSE**, *Crisis de gobernabilidad y control en la Argentina*, Ciudad Argentina, Buenos Aires 2007.
- **ARAGON REYES M**, *El control Parlamentario como control político*, en Revista de Derecho Político 1986 n°23.
- **ANCAROLA GERARDO**, *Calidad institucional o decadencia republicana*, Lajopuane, Mexico. 2007.
- **ATCHABAHIAN ADOLFO**, *Regimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (tratado sobre la La Ley 24.156 y las de contabilidad y obras públicas). Capítulo III “Organización de la hacienda del Estado Federal Argentino”* Buenos Aires. 2008.
- **BOLETIN DATOS DE OPINION** “Elites parlamentarias latinoamericanas” Diciembre 2009 numero 15 – 09, disponible en www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/b40a96_datosdeopinion15.pdf
- **CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, BARÓN DE LA BRÉDE Y DE MONTESQUIEU** “*Del Espíritu de las Leyes*”. LIBRO II De las leyes que se derivan directamente de la naturaleza del gobierno – Del Gobierno Republicano y de las leyes relativas a la democracia, en Biblioteca Virtual Antorcha www.antorcha.net.
- **DESPOUY LEANDRO**, *El control público en la Argentina*, Auditoría General de la Nación. Buenos Aires 2003.
- **CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA** - 1994
- **GENTILE JORGE H.**, *Derecho parlamentario*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid. 2008

- **LLANOS MARIANA, MUSTAPIC ANA MARIA**, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2006
- **LAMBERTO OSCAR**, *Presupuesto y Control Parlamentario*, Ediciones APOC, Buenos Aires, 2007
- **LEY 24.156** *Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*
- **LOEWENSTEIN KARL**, *Teoría de la Constitución*, trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1976, pp. 62.
- **LOPEZ GUERRA L**, *El control parlamentario como instrumento de las minorías*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario N°8 1996
- **OSZLAK OSCAR**, *Estados Capaces: un desafío de la integración*, en **BLEJMAR BERNARDO** (compilador), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires. 2003
- **OSZLAK OSCAR Y RUTH FÓLDER**, *La capacidad de Regulación Estatal en la Argentina- ¿Quis Custodiet Custodes?*, en **ALDO ISUANI – DANIEL FILMUS** (compiladores) *La Argentina que viene*, FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- **OSZLAK OSCAR**, *¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado sustentable*, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Panamá. Octubre 2003.
- **OSZLAK OSCAR**, “*El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.*”, en *Desarrollo Económico*, Vol 42, N°168. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- **PEREZ BOURBON HECTOR**, *Para entender el Congreso*, Dunken, Buenos Aires, 2009.
- **PETREI HUMBERTO**, *Presupuesto y Control: las mejores prácticas para América Latina*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997
- **REGLAMENTO CÁMARA DE DIPUTADOS**
- **REGLAMENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS**, (modificación 2007)
- **STIGLITZ, Joseph**. “*Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington.*”, en *Desarrollo Económico*, Vol 38, N°151. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.
- **WEBER MAX**, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica de México, 2004.

- **ZARZA MENZAQUE, ALBERTO R.**, *El Congreso en la Argentina finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1986.

ANEXOS

Extracto Ley 24.156

TITULO VII DEL CONTROL EXTERNO

CAPITULO I AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

ARTICULO 116.- Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del Sector Público Nacional, dependiente del Congreso Nacional.

El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta cuenta con independencia financiera.

Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera.

Las modificaciones posteriores serán propuestas por la Auditoría, a las referidas Comisiones y aprobadas por éstas. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional, por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al Tribunal de Cuentas de la Nación y por aquellos que le sean transferidos por cualquier causa jurídica.

ARTICULO 117.- Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal , así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

El control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación.

El Congreso de la Nación, por decisión de sus dos Cámaras, podrá delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en los organismos que fueren creados por ésta.

El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación.

A los efectos del control externo posterior acordará la intervención de la Auditoría General de la Nación, quien deberá prestar su colaboración.

ARTICULO 118.- En el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las Comisiones señaladas en el artículo 116, la Auditoría General de la Nación, tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;
- c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;
- g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;

i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de estos;

j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

ARTICULO 119.- Para el desempeño de sus funciones la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION podrá:

a) Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;

b) Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;

c) Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a los fines del inciso f) de este artículo.

Además; deberá:

d) Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por las entidades. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;

e) Presentar a la Comisión mencionada, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación;

f) Dar a publicidad todo el material señalado en el inciso anterior con excepción de aquel que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

ARTICULO 120.- El Congreso de la Nación, podrá extender su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere asociado, incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

ARTICULO 121.- La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

ARTICULO 122.- Seis de dichos Auditores Generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.

Al nombrarse los primeros Auditores Generales se determinará, por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

ARTICULO 123.- El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente.

Es el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

ARTICULO 124.- Los Auditores Generales podrán ser removidos, en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

ARTICULO 125.- Son atribuciones y deberes de los Auditores Generales reunidos en Colegio:

- a) Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad;
- b) Proponer modificaciones a la estructura orgánica, a las normas básicas internas, a la distribución de funciones y a las reglas básicas de funcionamiento con arreglo al artículo 116 y, además, dictar las restantes normas básicas, dictar normas internas, atribuir facultades y responsabilidades, así como la delegación de autoridad;

c) Licitar, adjudicar, adquirir suministros, contratar servicios profesionales, vender, permutar, transferir, locar y disponer respecto de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;

d) Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición interdisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;

e) Designar representantes y jefes de auditoría especiales;

f) En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad;

g) Las decisiones se tomarán colegiadamente por mayoría.

ARTICULO 126.- No podrán ser designados Auditores Generales, personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursados civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenados en sede penal.

ARTICULO 127.- El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca.

CAPITULO II

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

ARTICULO 128.- La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las Comisiones permanentes.

Anualmente la Comisión elegirá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que pueden ser reelectos. Mientras estas designaciones no se realicen, ejercerán los cargos los legisladores con mayor antigüedad en la función y a igualdad de ésta, los de mayor edad.

La Comisión contará con el personal administrativo y técnico que establezca el Presupuesto General y estará investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus Comisiones permanentes y especiales.

ARTICULO 129.- Para el desempeño de sus funciones la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:

- a) Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación;
- b) Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación;
- c) Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;
- d) Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente;
- e) Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir;
- f) Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1º de mayo de cada año.

CAPITULO III DE LA RESPONSABILIDAD

ARTICULO 130.- Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetos a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados, siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

ARTICULO 131.- La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñan en el ámbito de los organismos y demás entes premencionados en los artículos 117 y 120 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas.

TITULO VIII DISPOSICIONES VARIAS

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 132.- Los órganos con competencia para organizar la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación quedan facultados para suscribir entre sí convenios que posibiliten reasignar los funcionarios y empleados de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación.